

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO - UNIFESP

DEISE DONATONI CASADO

**Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento
da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC**

SÃO PAULO
NOVEMBRO DE 2014

DEISE DONATONI CASADO

**Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento
da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós Graduação
em Ciências Sociais da Universidade Federal de São
Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do
Título de Mestre em Ciências Sociais, sob orientação do
Prof. Dr. Bruno Konder Comparato.

SÃO PAULO

NOVEMBRO DE 2014

Ficha Catalográfica
Universidade Federal de São Paulo
Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Casado, Deise Donatoni

Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da
Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC/ Deise Donatoni Casado. -
São Paulo, 2014.
151 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Paulo, Escola de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Pós Graduação em Ciências Sociais,
2014.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Konder Comparato.

Título em inglês: Agenda setting of Programa Nacional de Fortalecimento da
Agricultura Familiar (PRONAF) in Fernando Henrique Cardoso's government.

1. Políticas Públicas. 2. PRONAF. 3. Formação da Agenda. 4. Agricultura
Familiar. I. Comparato, Bruno Konder. II. Análise da definição da
agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
Familiar (PRONAF) no governo FHC

Deise Donatoni Casado

Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC

Trabalho apresentado ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais

Data da defesa: 18/11/2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno Konder Comparato (Orientador)
UNIFESP

Prof. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
UNESP

Prof. Dr. Antônio Sérgio de Carvalho Rocha
UNIFESP

Prof. Dr. Fábio Pereira dos Santos
FGV-Câmara Municipal de São Paulo

Aos trabalhadores do *Calmon Vianna*, com os quais disputei um lugar ao chão
para poder estudar, durante a longa viagem diária até “a cidade”.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me dar força e esperança, sempre!

Aos meus pais, Osmar e Rosana, que mesmo na sua “simplicidade” acadêmica me ensinaram que a mudança só ocorre através da educação.

Aos meus irmãos, Letícia e Osmarzinho, por compartilharem dos meus sonhos e esperanças.

Ao George, por acompanhar as minhas mil e uma aventuras no decorrer do mestrado e da vida.

Ao professor Dr. Bruno Konder Comparato, por acreditar no meu trabalho e por todo suporte acadêmico ao longo do mestrado.

Ao Projeto Casadinho, na pessoa da Professora Dra. Gabriela Nunes Ferreira, por me proporcionar recursos financeiros para a realização de parte das entrevistas.

A todos os entrevistados que gentilmente compartilharam um pouco da sua história comigo.

Aos colegas, professores e funcionários do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, História da Universidade Cruzeiro do Sul e Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo.

Aos professores Wagner Pralon Mancuso, Fábio Pereira dos Santos, Ana Cláudia Capella e Antônio Sérgio de Carvalho Rocha pela oportunidade de apresentar a minha pesquisa.

Aos funcionários da Secretaria de Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

LISTA DE SIGLAS

AGRECO - Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BACEN - Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPOIB - Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas Brasileiros

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CMP - Central de Movimentos Populares

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

CNS - Conselho Nacional de Seringueiros

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CRESOL - Sistema Cresol de Crédito Solidário

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF

DESER - Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DNTR-CUT - Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESMA - Escola Sindical Margarida Alves

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos

FETRAF- Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITESP - Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo

ITR - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEPF - Ministério Extraordinário de Política Fundiária

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MMTR - Movimento da Mulher Trabalhadora Rural

MONAPE - Movimento Nacional dos Pescadores

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

ONG - Organização não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PESA - Programa Especial de Saneamento de Ativos

PFL - Partido da Frente Liberal

PLANAF - Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PROCERA - Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária

PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

RECOOP - Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e da Custódia

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TEC - Tarifa Externa Comum

UFF - Universidade Federal Fluminense

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

USP - Universidade de São Paulo

UTE - Unidade Técnica Estadual

UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

VBP - Valor Bruto da Produção

Sumário

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| Apresentação..... | 13 |
| Justificativa | 14 |
| Perguntas da Pesquisa..... | 17 |
| Objetivos e Hipóteses | 17 |
| Capítulo 1: Referências teóricas para entender a definição da agenda do PRONAF | 19 |
| O Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model)..... | 19 |
| - Problem Stream..... | 22 |
| - Political Stream | 23 |
| - Policy Stream | 24 |
| Janelas para as Políticas Públicas..... | 25 |
| Análise crítica do Modelo dos Múltiplos Fluxos | 27 |
| Método de Pesquisa | 29 |
| Estrutura do Trabalho | 31 |
| Capítulo 2: O PRONAF | 32 |
| - Acesso à Política | 34 |
| - Diretrizes do Programa..... | 34 |
| - Evolução do PRONAF | 36 |
| - O Conceito de Agricultor Familiar | 43 |
| Capítulo 3: Fluxo dos Problemas | 45 |
| - A Questão da Fome..... | 45 |
| - Convênio FAO – INCRA | 48 |
| a) Resultados do Estudo “Diretrizes de Política Agrária e desenvolvimento Sustentável” | 51 |
| b) Indicadores..... | 52 |
| - FEEDBACKS..... | 58 |
| a) Políticas Públicas..... | 58 |
| - FINSOCIAL..... | 58 |
| - PROCERA..... | 59 |
| - PROVAP | 60 |
| b) Comparações com outros países | 60 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 4: Fluxo Político..... | 62 |
| -Mudanças dentro do Governo: a eleição de FHC | 63 |
| a) “Mãos a Obra, Brasil: proposta de Governo de FHC” | 63 |
| b) A Vitória de FHC..... | 67 |
| c) Arenas de Influência no Governo FHC..... | 68 |
| -Pressão exercida pelos movimentos sociais | 72 |
| -Clima Nacional | 74 |
| -Organizações dos Movimentos sociais na reivindicação de uma política pública de fomento à Agricultura Familiar | 89 |
| a) DESER | 89 |
| b) CONTAG e MST..... | 90 |
| c) Importância dos Movimentos sociais..... | 92 |
| Capítulo 5: Fluxo das Soluções (Policy Stream)..... | 94 |
| - Atores Acadêmicos..... | 94 |
| - Soluções para Agricultura Familiar | 97 |
| a) “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” | 97 |
| b) Propostas para o conceito de Agricultor Familiar | 104 |
| c) Propostas governamentais para criação de uma política pública de crédito..... | 106 |
| - Aceitação pela Comunidade, Viabilidade Técnica e Custos Toleráveis | 108 |
| a) A opção pelo Crédito | 108 |
| b) Sistema Bancário..... | 109 |
| c) Isolamento do MST | 111 |
| d) Comunidade Solidária | 113 |
| Capítulo 6: Comunidades e Empreendedores de Políticas na definição da agenda do PRONAF | 117 |
| -As Comunidades de Políticas Públicas..... | 117 |
| -Breve reconstituição de alguns dos atores das Comunidades em torno do PRONAF..... | 118 |
| -Empreendedor de Políticas Públicas | 123 |
| -Micro análise das Comunidades ao redor do PRONAF – Murilo Flores | 124 |
| CONCLUSÃO | 129 |
| BIBLIOGRAFIA | 136 |
| Sites Consultados | 144 |
| Entrevistas..... | 147 |

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir da teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1993), analisa-se como o Fluxo Político, Fluxo dos Problemas e o Fluxo das Políticas Públicas permitiram a criação de uma janela de oportunidade favorável à formulação de uma política pública de fomento à agricultura familiar.

Observou-se que a pressão exercida pelos movimentos sociais ao governo recém-empossado (Fluxo Político); a discussão mundial sobre segurança alimentar, os estudos elaborados através do convênio FAO/INCRA que apontaram a viabilidade da produção familiar (Fluxo dos Problemas); e o conjunto de propostas para a criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar (Fluxo de Soluções) foram elementos essenciais para criação de uma janela de oportunidade e formação da agenda da agricultura familiar.

Palavras Chaves: Políticas Públicas, PRONAF, formação da agenda e agricultura familiar.

ABSTRACT

This study aims at analyzing the agenda setting of Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) in Fernando Henrique Cardoso's government. According to the theory of Multiple Streams of John Kingdon (1993), we look at how the Political stream, Problem stream and Policy stream allowed the creation of a favorable policy window to formulate a policy to promote farming family.

It was observed that the Social Movements exerted pressure at the newly installed government (Political Stream); global discussion about food security, the studies prepared by the covenant FAO/INCRA and the 1995 Agricultural Census showed the family farming viability (Problems Stream); and the proposals set for the creation of a public policy to promote family farming (Policy Stream) were essential facts to creating a window of opportunity and training of a family farming agenda.

Key Words: Public Policy, PRONAF, agenda setting and family farming.

INTRODUÇÃO

Apresentação

O objetivo deste trabalho consiste na análise da definição da agenda¹ da principal política pública de fomento à agricultura familiar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Nosso foco é entender como foi possível que o fomento à agricultura familiar entrasse na agenda de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A agricultura familiar, historicamente, sempre foi relevante na produção dos alimentos e no emprego da mão de obra no campo no Brasil. Segundo a Estatística do Meio Rural (2010-2011)², produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³, a agricultura familiar brasileira emprega quase 75% da mão de obra no campo, e em alguns cultivos representa a maior parte da produção brasileira, por exemplo, cerca de 59% do feijão, 82% da mandioca e 96% do fumo⁴, além de contribuir para a distribuição de riquezas, retirando muitas famílias da pobreza⁵. Apesar dos expressivos índices, a agricultura familiar no Brasil tem potencial muito maior para a geração de alimentos e renda, já que, segundo o Censo Agropecuário de 2006, 31% dos estabelecimentos de agricultura familiar não tiveram, no ano da pesquisa, receita oriunda de atividades realizadas no estabelecimento.

O fomento à agricultura familiar através de políticas públicas eficientes aumenta a oferta de alimentos, permitindo que mais brasileiros tenham acesso à alimentação diversificada e de qualidade e também contribui para:

criar oportunidades de trabalho local, reduzir o êxodo rural, diversificar os sistemas de produção, possibilitar uma atividade

¹ Trata-se do conjunto de temas ou problemas que são alvo, em um determinado momento, de atenção, tanto pelos governantes, como as pessoas que estão fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades (KINGDON, 1993). A agenda pode ser governamental ou decisional. Enquanto a primeira inclui os problemas que atraem a atenção do governo, a segunda é mais específica, já que contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos. Falaremos mais sobre esta distinção no primeiro capítulo.

² Baseada no Censo Agropecuário de 2006.

³ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>, acessado em 06/06/12.

⁴ Conforme demonstram os dados Estatísticos do Meio Rural (2011), a agricultura patronal também é importante na produção dos alimentos consumidos, em especial as *commodities*. Destacam-se 59% do arroz, 71% da soja e 57% do milho.

⁵ Segundo Conti e Roitman (2011), 54% da População Economicamente Ativa (PEA) inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais, em outubro de 2008 eram agricultores.

econômica em maior harmonia com o meio ambiente e contribuir para o desenvolvimento dos municípios de pequeno e médio porte (CAVALHEIRO, 2002, p.10).

Até a criação do PRONAF a maioria das instituições financeiras do país, seja pública ou privada, não oferecia crédito aos agricultores familiares, o que era justificado pelos possíveis riscos envolvidos nas operações, pela falta de garantias, aos custos considerados elevados para a elaboração de contratos e projetos e às dificuldades de monitoramento e gestão das operações. Além disso, essas instituições exigiam alguns documentos comprobatórios da renda mensal, o que dificultava ainda mais o acesso ao financiamento, uma vez que a maioria dos trabalhadores agrários é autônoma, e, portanto, dificilmente consegue comprovar sua renda. Diante dessas incertezas, os financiamentos oferecidos pelos bancos tinham elevadas taxas de juros, impedindo os pequenos agricultores de terem acesso a crédito, e, conseqüentemente, investirem na agricultura familiar.

Com o objetivo de fomentar a agricultura familiar, em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), através da Resolução nº 2.191, do Conselho Monetário Nacional, estruturou o PRONAF. Esta linha de crédito prevê o “apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família⁶”. O PRONAF tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído por agricultores familiares.

Justificativa

Compreender as questões que envolvem o universo agrário é um dos maiores desafios para os pesquisadores das ciências humanas, já que a amplitude e a complexidade “possibilitam várias leituras, porque os cientistas que pensam a questão agrária constroem diferentes paradigmas que projetam suas visões de

⁶ Resolução 2.191/95 do Conselho Monetário Nacional.

mundo” (FERNANDES, 2008, p.39). A questão agrária é, sobretudo, algo muito abrangente, que “engole todos e a tudo” (MARTINS, 1994, p.12).

Estudar a definição da agenda do PRONAF é requisito para a análise da formulação de outras políticas públicas. Embora o PRONAF seja há quase 20 anos a principal política pública da agricultura familiar, consolidando-se não apenas como uma política de governo, mas uma política de Estado⁷, perpassando diferentes governos, pouquíssimos trabalhos analisam as condições históricas que permitiram a formação da agenda da agricultura familiar no governo FHC.

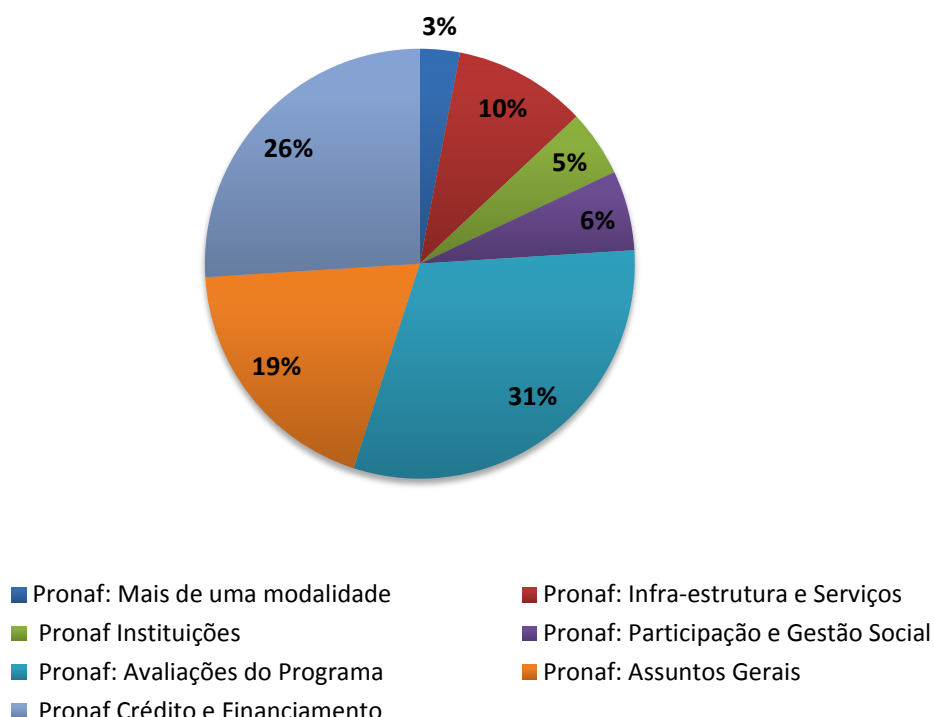
O trabalho “PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica” (MATTEI, 2006), mapeou o acervo bibliográfico (dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos apresentados em congressos, artigos publicados, periódicos e relatórios técnicos de pesquisa) sobre o programa durante os seus 10 primeiros anos. Após a análise e classificação dos estudos, observou-se que a maior parte dos trabalhos se concentrava na avaliação do programa⁸ (31%). O gráfico a seguir, apresenta a distribuição das publicações por linhas temáticas⁹:

⁷ Entendemos por Política de Estado as ações fortemente institucionalizadas, que não se altera com a troca dos governantes.

⁸ Segundo Mattei (2006), “os estudos catalogados como “assuntos gerais” remetem a um conjunto de temas relacionados à agricultura familiar como instrumento de promoção do desenvolvimento rural e, mais recentemente, do desenvolvimento territorial. Assim, nesta linha temática encontram-se trabalhos que vão desde o papel da agricultura familiar na promoção do desenvolvimento rural sustentável até trabalhos que analisam o PRONAF como uma política de combate à pobreza rural. Neste caso, a discussão de custos e benefícios aparece como uma variável relevante, em termos de políticas voltadas à promoção da sustentabilidade” (MATTEI, 2006, p. 26).

⁹ Baseado em: MATTEI, Lauro. **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília: MDA, 2006.

Gráfico 01: Distribuição das publicações por linhas temáticas



Estudar a definição da agenda é algo essencial para compreender porque certos temas que o governo está direcionando atenção se tornam ou não políticas públicas. Como a definição da agenda do PRONAF é algo pouco estudado, acreditamos que este trabalho possui relevância, já que discute algo pouco analisado dentro da academia. Além do mais, pouquíssimos trabalhos analisam o PRONAF do ponto de vista das políticas públicas (a maior parte dos estudos concentra-se no campo da Geografia e Economia Agrária).

Apesar do pouco destaque dado pela literatura, estudar a formulação do PRONAF é crucial para a continuidade da expansão do programa e seu aperfeiçoamento, além de contribuir com os formuladores das próximas políticas para a agricultura.

Perguntas da Pesquisa

Embora o programa de governo de FHC, em 1994, previsse a reforma agrária e a criação de políticas públicas de fomento à agricultura familiar, na mesma agenda política havia propostas de políticas tanto para a agricultura familiar quanto para a agricultura patronal. Assim, ao mesmo tempo em que o governo criou o PRONAF foram estabelecidas condições para reorganização da política agrícola tradicional e renegociação das dívidas, especialmente o crédito rural¹⁰.

Assim, as **perguntas** que permeiam este trabalho são: se havia na mesma agenda, duas pautas distintas, uma para a agricultura familiar, outra para a agricultura patronal, se a base do governo no congresso era composta por membros da bancada ruralista e se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Agrário (MAPA) era composto por ministros que aparentemente não tinham ligações com os movimentos sociais¹¹, como a necessidade de criar uma política pública de fomento a agricultura familiar sobreviveu dentro da agenda governamental do FHC, culminando com a criação do PRONAF? Quais as forças e os motivos que levaram o governo a criar o PRONAF? Como o fomento para a agricultura familiar foi um tema relevante para os políticos e motivaram uma proposta política destinada a sua resolução?

Objetivos e Hipóteses

Desta maneira, **objetivo geral** deste trabalho consiste em analisar como a necessidade e a criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar

¹⁰ Apesar da agricultura familiar e a agricultura patronal estarem no plano de governo de FHC, aparentemente, a sua agenda política era composta por temas mais “urbanos”, já que o “Brasil é um país urbano e temos mais de 75% da população nas cidades. [Estes problemas (ocupação simultânea de locais de grande movimento em 18 capitais do país, por 10 mil agricultores familiares) são localizados” (COMPARATO, 2001)].

¹¹ Compreendidos, neste estudo, como grupos organizados engajados em um conflito político ou cultural, com base em identidade coletiva compartilhada (DIANE, BISON, 2010).

(PRONAF) ganhou espaço dentro da agenda governamental no governo FHC¹², em 1995-1996¹³.

Os **objetivos específicos**, que irão nos auxiliar no alcance do objetivo geral, são:

1. Explicar quais motivos impulsionaram a entrada na agenda do PRONAF.
2. Apresentar as possibilidades e alternativas escolhidas para o fortalecimento da Agricultura Familiar.
3. Analisar o papel dos diferentes atores (movimentos sociais, academia, burocratas) na formulação da agenda do PRONAF.
4. Investigar os diferentes fluxos (problemas, político e soluções) e as janelas de oportunidade que se apresentam.

A **hipótese** desenvolvida é baseada na teoria de John Kingdon (1993), que afirma que elementos como problemas (por que é que os decisores políticos prestam atenção a determinados problemas e não a outros?), soluções (conjunto de ideias sobre a forma de resolver problema) e político (pressão dos grupos de interesses) são fundamentais para formar a agenda governamental.

A **nossa hipótese** é que a pressão exercida pelos movimentos sociais, como a CONTAG, DNTR/CUT através das ocupações por Reforma Agrária, Gritos da Terra, negociação de pautas com o governo federal, marchas até Brasília, massacres de Eldorado dos Carajás e Corumbiara (fluxo político); discussão sobre segurança alimentar, estudos elaborados através do convênio FAO/INCRA (fluxo de problemas); e o conjunto de propostas para a criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar, através dos estudos acadêmicos/especialistas e técnicos do governo/burocratas (fluxo de soluções) foram essenciais para criação de uma janela de oportunidade para a formação da agenda da agricultura familiar.

¹² Trata-se de um trabalho que analisa a definição da agenda e, portanto, não se preocupa em realizar uma avaliação do programa, como a maior parte dos estudos sobre o tema.

¹³ O PRONAF, ao decorrer dos anos, é constantemente reformulado, criando novas políticas públicas ou redefinindo seu público e condições de acesso. A fim de dirimir eventuais dúvidas, este trabalho delimita-se na definição da agenda do governo FHC entre 1995 e 1996.

Capítulo 1: Referência teórica para entender a definição da agenda do PRONAF e Método de Pesquisa

Esta pesquisa tem como objetivo entender como a necessidade de criar uma política pública de fomento à agricultura familiar entrou na agenda do governo Cardoso. Para o desenvolvimento deste trabalho, utilizaremos o Modelo dos Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon (1993), que será apresentado a seguir.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model)

Para o desenvolvimento de uma pesquisa precisamos de um marco teórico que a referencie. Não se trata de um fim em si mesmo, mas de possuir parâmetros para uma análise mais desenvolvida, condizente com o objeto de estudo e com o pensamento do autor:

a escolha de um desenho de pesquisa - e de uma metodologia - não pode ser independente dos objetos teórico e empírico sob consideração. Mas isto não deveria significar que a metodologia deve ser relegada à situação de variável dependente. Se há uma escolha, ela é influenciada também pela intuição e subjetividade do autor e pelos estudos existentes, que constroem conjuntamente uma visão da maneira mais adequada de se encontrar uma solução sugerida para o problema a ser investigado - a explicação proposta (SANTOS, 2011, p.48).

Considerando que o objetivo desta pesquisa consiste na análise da formação da agenda do PRONAF no governo FHC, utilizaremos como marco teórico uma das principais teorias na análise das políticas públicas: o conceito de definição da agenda, proposto por Kingdon (1993). No modelo dos Múltiplos Fluxos, baseado no 'Modelo de Lata de Lixo' (*Garbage Can*), de Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen, o autor analisa como é formulada a agenda das políticas públicas e como são especificadas as alternativas. Kingdon (1993) concebe a 'agenda' como a lista de temas ou problemas que são alvo, em um determinado momento, de atenção, tanto pelos governantes, como por pessoas que estão fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades.

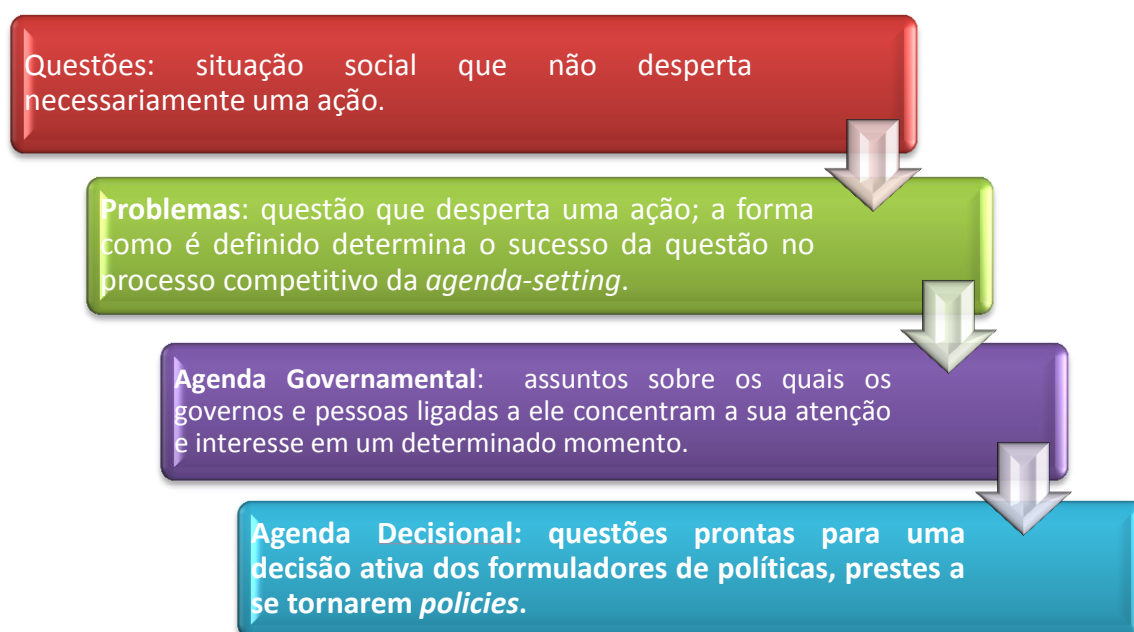
Critica a ideia dos ciclos nas políticas públicas, já que os eventos não ocorrem em determinadas sequências, passos, fases ou estágios, ao contrário, os processos são dinâmicos e fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada um com vida própria, e unem-se quando surge uma janela de oportunidade; muitas vezes a defesa das soluções precede a atenção dos problemas aos quais são associados.

Kingdon (1993), ao analisar as políticas públicas na área da saúde e do transporte no governo norte-americano, procura entender por que algumas pessoas (*decision-makers*), dentro e ao redor do governo, se dedicam, em um determinado momento, a alguns temas e não a outros. Uma “*idea whose time has come*” pode ser explicada, de maneira simplificada, por um conjunto de processos, como o estabelecimento da agenda, a especificação de alternativas a partir da qual as escolhas serão realizadas; uma escolha final entre as alternativas, que serão estabelecidas através da votação no Legislativo ou decisão presidencial e por fim, a implementação desta decisão.

Na etapa de definição da agenda, os membros do governo identificam um problema e buscam uma solução. Como a capacidade do governo de incluir itens na agenda é limitada, uma vez que os recursos são escassos, haverá competição sobre a definição do problema e sobre quais grupos deverão ser mobilizados (RODRIGUES, 2010).

Kingdon (1993) identifica dois tipos de agenda política (assuntos/questões que ganham a atenção do governo): a ‘Agenda de Governo’ (considerada mais ampla, e que consiste na lista de temas, questões, assuntos nos quais o governo concentra a sua atenção em um determinado momento histórico); e a ‘Agenda de Decisão’ (considerada mais restrita, quando comparada com a agenda de governo, consiste nos subconjuntos de assuntos que fazem parte da agenda do governo; assuntos que estão em discussão), como podemos ver na figura a seguir:

Figura 01- Formulação da agenda das políticas públicas



Para Kingdon (1993), as pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças através das políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, como campanhas ou *lobbies*¹⁴. Cada um dos participantes pode estar envolvido em uma das etapas (reconhecimento do problema, formulação das alternativas e elaboração da política); em geral os acadêmicos se envolvem mais com a formulação de política, enquanto os partidos se envolvem mais com a política do que com a formulação. Cada um dos participantes e dos processos pode atuar como incentivo ou obstáculo. Um participante ou processo funciona como incentivo quando trazem o tema para o topo da agenda, ou pressionam para que determinada alternativa seja considerada mais adequada, ou ainda quando acontece um desastre ou a mudança de um indicador conhecido. Já um participante ou processo funciona como obstáculo quando são reduzidas as chances de certa questão ou alternativa serem levadas em consideração, como por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão.

Kingdon (1993) identifica três correntes/fluxos no processo de definição da agenda das políticas públicas: fluxo de problemas (*problem stream*), fluxo de soluções (*policy stream*) e fluxo político (*political stream*). Para o autor, uma

¹⁴ Compreendido como Grupos de Pressão.

questão passa a fazer parte da agenda quando há junção das três correntes/fluxos e há uma janela de oportunidade (*policy window*). Nesse momento os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) exercem um papel muito importante na formulação das políticas.

Analisaremos a seguir, de maneira sucinta, as três correntes definidas por Kingdon (1993):

- *Problem Stream*

Indica como os problemas capturam a atenção dos governos. Para Kingdon (1993), a atenção dos tomadores de decisão pode ser capturada através de:

a) *Indicadores*: são utilizados para avaliar a magnitude de uma situação e decidir mudanças. Subdividem-se em ‘Monitoramento Constante/Rotineiro’ (atividades monitoradas rotineiramente); ou ‘Estudos Específicos realizados sobre um problema particular’ (a interpretação dos dados que irá determinar se uma questão será considerada um problema público). Um indicador não determina *per si* a existência concreta de um problema (KINGDON, 1993).

b) *Eventos, crises, símbolos, e experiência dos tomadores de decisão*: para Kingdon (1993) a atenção dos tomadores de decisão pode ser capturada por causa de um evento dramático (como a queda de um avião e consequentemente a morte de várias pessoas); crises (como a crise no preço dos alimentos); surgimento/difusão de símbolos poderosos (por exemplo, o assassinato de uma pessoa); ou ainda, experiências dos tomadores de decisão (por exemplo, um político tenta resolver um determinado problema durante sua gestão). Esses eventos podem concentrar a atenção do governo para um determinado assunto, mas dificilmente será capaz de elevar um assunto à agenda; reforçam a existência de um determinado problema (KINGDON, 1993).

c) *Feedback*: a atenção também pode ser capturada porque o *feedback* da operação sugere que nem toda ação política ocorre conforme o desejado/almejado. Por outro lado, a atenção dos tomadores de decisão pode diminuir nas seguintes situações: quando o problema já foi resolvido; fracasso na

resolução ou encaminhamento do problema (excesso de atenção pode gerar *feedback* negativo); modismo; ou ainda quando o problema é insustentável (KINGDON, 1993).

Para Kingdon (1993), existe uma diferença entre uma situação e um problema. Toleramos vários tipos de situações todos os dias, e essas situações não ocupam lugares prioritários na agenda política. As situações passam a ocupar lugar na agenda quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las. As pessoas dentro e fora do governo definem situações como problemas de diferentes maneiras. Primeiro colocam em cheque valores importantes, segundo, situações se tornam problemas por comparação com outros países, e por fim, a classificação de uma situação em certa categoria ao invés de outra pode defini-la como certo tipo de problema. Portanto, a definição dos problemas, segundo Kingdon (1993), ocorre quando as questões passam a ser classificadas como problemas. É importante observarmos que nem sempre o reconhecimento de um problema premente é suficiente para dar a ele um lugar de destaque na agenda.

- Political Stream:

Trata-se do segundo tipo de explicação para a alta ou baixa importância de um tema na agenda. Para Kingdon (1993), os desdobramentos na esfera política influenciam a definição da agenda. Como um governo formata a sua agenda de acordo com as suas concepções e propostas, é bem menos provável que assuntos que não sejam na sua prioridade recebam atenção.

Kingdon (1993) distingue consenso e persuasão na atividade política. Quando os participantes identificam problemas ou elaboram propostas, eles agem, principalmente, através da persuasão. Eles organizam indicadores e defendem certas situações que devem ser definidas como problemas ou que as suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade política. Já o consenso é formado através da negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações ou através de concessões em prol de situações de maior aceitação.

A corrente política é composta por três elementos:

a) *Sentimento ou “clima” nacional*: campo é fértil para que as ideias circulem. Quando os tomadores de decisão percebem (ou acham que percebem) este tipo de sentimento nacional presente no povo, eles aproveitam para promover alguns itens da agenda de governo e restringir outros, por exemplo, políticos analisam a viabilidade da reforma agrária consoante as pesquisas de opinião dos seus eleitores. A partir dessas pesquisas analisarão se o assunto entrará ou não na agenda governamental.

b) *Forças políticas organizadas/grupo de pressão*: aponta se o ambiente é propício ou não a uma proposta (o equilíbrio existente entre as forças políticas organizadas pode gerar “não decisões”, dificultando a mudança no *status quo*).

c) *Eventos internos ao governo*: mudanças que ocorrem no interior do governo (por exemplo, troca de pessoas na gestão, na composição do congresso, na chefia dos órgãos e empresas públicas, dentre outros).

- *Policy Stream*

Para Kingdon (1993) a melhor forma de compreender o surgimento das alternativas para políticas públicas é vê-lo como um processo de seleção natural, a *policy primeval soup* (sopa política primordial). Inicialmente, surgem várias ideias desordenadamente, chocando-se umas com as outras, combinando-se e até mesmo formando outras ideias. Apesar da origem das políticas públicas ser de difícil discernimento, o mesmo não acontece com a seleção entre elas. Com a utilização de critérios como a *viabilidade técnica*, a *congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas*, a *antecipação de possíveis restrições orçamentárias*, a *aceitabilidade do público* e a *receptividade dos políticos* surge ordem a partir do caos e os padrões passam a substituir a aleatoriedade.

Já a difusão de uma ideia exige a aceitação e persuasão a fim de diminuir as resistências contrárias à implementação, bem como sensibilizar a população da importância da política proposta. O processo de difusão envolve o efeito multiplicador de ideias, espalhando-se e ganhando adeptos.

As comunidades de políticas públicas são compostas por especialistas, pesquisadores, assessores políticos, funcionários de secretarias e ministérios, acadêmicos e analistas, dentre outros. Estes especialistas interagem, produzem e avaliam ideias.

Kingdon (1993) distingue os participantes visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que recebem considerável atenção dos meios de comunicação e do público, como o presidente, assessores de alto escalão, membros do Congresso, mídia e partidos políticos. Já os atores invisíveis incluem acadêmicos, burocratas, técnicos do governo. Geralmente, enquanto os atores visíveis definem a agenda, os atores invisíveis têm maior poder de influenciar na escolha das alternativas.

Janelas para as Políticas Públicas

Outro conceito importante a que Kingdon (1993) se refere é o de janela de oportunidade (*policy window*). Para o autor, “janela” consiste em uma oportunidade de escolha. Quando as janelas se abrem, as correntes políticas podem convergir mediante a ação de um empreendedor de políticas (*policy entrepreneurs*), formando assim a agenda de um governo.

Kingdon (1993) distingue dois tipos de janelas, conforme a sua origem: a janela de problemas (quando um novo problema surge, criando oportunidades de se propor uma solução para ele) e a janela de política (por exemplo, a eleição de um novo político, *lobby*, mudança no clima político nacional, podem criar oportunidades para trazer à tona alguns problemas e propostas). A abertura dessas janelas pode ser muito previsível (a alteração na legislação pode permitir a ampliação de determinados programas) ou imprevisível (no caso de um acidente aéreo, por exemplo, que cria comoção nacional sobre a necessidade de regulamentar a área da aviação). As janelas de oportunidades surgem, mas não ficam abertas por muito tempo, por isso saber aproveitar o momento “ideal” é fundamental para que uma ideia seja levada adiante.

A escassez e a curta duração da abertura da janela¹⁵ cria um poderoso ímã. Assim, os empreendedores (*entrepreneurs*) propõem soluções para resolver os problemas. Os incentivos que motivam o empreendedor de políticas públicas são: incentivos materiais (por exemplo, ganho eleitoral ao se elaborar uma determinada política pública); incentivos relativos aos propósitos buscados (por exemplo, ideologia socialista por trás da reforma agrária); incentivos relacionados à própria participação (um político que deseja marcar a história de um país com os benefícios de uma determinada política pública) (KINGDON, 1993).

No modelo de 'Múltiplos Fluxos' os formuladores de políticas públicas lidam com grande complexidade de problemas, sendo que apenas alguns entrarão na agenda de decisão. Para Kingdon (1993), os fluxos que percorrem uma decisão configuram-se como 'anarquias organizadas', que operam sob incerteza e alto grau de ambiguidade. Após definidas as prioridades/demandas temos a fase da *agenda setting*, onde se decide se um tema fará parte ou não da pauta política (KINGDON, 1993).

¹⁵ Compreendida como o tempo em que fica aberta uma Janela de Oportunidade.

Figura 02: Formação da agenda¹⁶



Análise Crítica do Modelo dos Múltiplos Fluxos

Como o Modelo dos Múltiplos Fluxos constitui uma simplificação para entender a realidade, não está, como qualquer outra teoria, imune a problemas. Segundo Capella (2004), algumas das principais alterações introduzidas no modelo dos Múltiplos Fluxos foram desenvolvidas por Zahariadis, que propôs 03 adaptações ao modelo original de Kingdon:

-Estende o modelo de Kingdon para além dos processos pré decisoriais, levando-o até a fase de implementação: não apenas as agendas devem ser prioridade na formulação das políticas públicas, mas todo o processo, já que cada etapa que constitui a formulação é relevante.

¹⁶ Somos conscientes de que muitas vezes os fluxos acontecem desordenadamente e que um mesmo assunto pode pertencer a diferentes fluxos. No entanto, para apresentarmos didaticamente a definição da agenda do PRONAF, analisaremos cada um dos eventos em um único fluxo, destacando os componentes indicados por Kingdon (1993) na Teoria dos Múltiplos Fluxos.

- *Aplica o modelo dos Múltiplos Fluxos no estudo comparativo entre as políticas públicas, relacionando políticas semelhantes em países distintos:* Zahariadis mostra que diferentemente do governo norte americano, objeto de estudo de Kingdon, o governo inglês não compartilha as características do modelo de *garbage can*.

- *Mudança da unidade de análise:* enquanto Kingdon tem como unidade de análise toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões que circulam por entre a estrutura de governo, Zahariadis foca uma única questão e sua movimentação no processo decisório.

Zahariadis acredita que os estudos comparativos, com modelos aplicados em outros países, são de grande importância. Com relação a dinâmica dos fluxos, ele enxerga que devem existir esquemas interpretativos sem nenhum tipo de determinismo, assim quando apontada a existência de um problema não se adotará uma solução previamente estabelecida, tornando o modelo de Kingdon mais adaptado para mudanças que possam ocorrer no meio do percurso. Outros autores também criticam a estrutura do Modelo proposto por Kingdon, como Sabatier, que afirma que o modelo é muito fluído em sua estrutura e operacionalização, com alto nível de abstração (CAPELLA, 2004).

Para Capella (2004) estas considerações sobre os Múltiplos Fluxos não alteram a lógica fundamental do modelo de Kingdon. A “aleatoriedade residual” garante que o Modelo dos Múltiplos Fluxos entenda o processo de formulação de políticas como algo imprevisível. Assim, Kingdon procura ferramentas para compreender o processo de formulação, mais do que previsão para eventos futuros. Entender como algumas questões chegam à agenda é mais significativo para Kingdon do que prever mudanças na agenda. Entender porque algumas alternativas recebem mais atenção do que outras também é mais importante do que prever quais serão as alternativas disponíveis (CAPELLA, 2004).

Para alcançarmos o nosso objetivo (analisar como a necessidade e a criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar – PRONAF-ganhou espaço dentro da agenda de governo de FHC), utilizamos o Modelo dos Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (1993). Para o autor, os problemas entram na agenda quando se assume que se deve fazer algo sobre eles. A maneira como se desenvolve a consciência sobre a necessidade de se enfrentar um problema ocorre através do processo eleitoral, mudança nos partidos que exercem o poder ou nas ideologias, junto à pressão dos grupos de interesse. Quanto aos participantes, esses podem ser visíveis (político, grupos de pressão), que definem a agenda e invisíveis (burocratas, acadêmicos), que especificam as alternativas.

A figura a seguir consiste na síntese gráfica do modelo proposto por Kingdon (1993)

Figura 03: Definição da agenda governamental segundo Kingdon



Por meio do modelo de Kingdon, podemos analisar como certos assuntos são considerados problemas, ganham prioridade dentro do governo e soluções são propostas. Acreditamos que o Modelo dos Múltiplos Fluxos representa uma

importante ferramenta analítica para compreender como a necessidade de formular uma política pública de fomento à agricultura familiar entrou na agenda de governo de FHC.

Nosso estudo será desenvolvido de acordo com o modelo de *agenda setting*, proposto por Kingdon (1993), buscando compreender como a necessidade de formular o PRONAF ascende à agenda, de acordo com os Fluxos de Problemas, Políticos e Soluções, que originarão os capítulos a seguir.

Para o desenvolvimento de cada capítulo, foram utilizadas entrevistas com técnicos do governo, militantes de movimentos sociais, estudiosos do assunto e representantes de organizações internacionais. Partes das entrevistas aqui apresentadas foram realizadas por mim e outra parte pelo pesquisador Dr. Fábio Pereira dos Santos¹⁷, que me permitiu utiliza-las desde que houvesse o acordo dos entrevistados. Também foram utilizados documentos oficiais, midiáticos e acadêmicos sobre o tema.

Como estudamos um período histórico que não dispõe de grande quantidade de matérias vinculadas pela imprensa de grande alcance e envolve interesses diversos, como a subjetividade dos atores, o que geralmente não está formalmente registrado, acreditamos que as entrevistas são poderosos instrumentos de reconstrução dos fatos históricos e a análise da definição da agenda da agricultura familiar.

¹⁷ Mestre e doutor em Administração Pública e Governo pela FGV/SP. Foi Chefe de Gabinete, entre 2001 e 2003, foi Assessor das Secretarias de planejamento Urbano e de Finanças da PMSP, da qual foi Assessor Geral do Orçamento. No governo Federal foi Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração e Assessor Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003 a 2006) e coordenador do programa Brasil sem Miséria na Secretaria de Agricultura Familiar (2011/2012). Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/apresentacao/index.php?p=16059>, acesso em 01/03/2014.

Estrutura do Trabalho

Este trabalho está estruturado da seguinte forma:

- No segundo capítulo discutiremos o conceito de agricultura familiar, as diretrizes e evolução do PRONAF e por fim, o método de trabalho.

- No terceiro capítulo analisaremos o Fluxo dos Problemas.

- No quarto capítulo discutiremos o Fluxo Político

- No quinto capítulo apresentaremos o Fluxo das Soluções.

- No sexto capítulo, analisaremos as Comunidades de atores em torno do PRONAF.

- Por fim, apresentaremos a Conclusão do trabalho.

Capítulo 02: O PRONAF

Neste capítulo apresentaremos, ainda que brevemente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, suas linhas de crédito, como acessá-lo, bem como as mudanças ocorridas nesta política ao longo do tempo.

- O PRONAF

Atualmente, o PRONAF é uma das principais políticas públicas federais na área agrícola que visa fortalecer a agricultura familiar¹⁸, para isso, prevê o acesso, individual ou coletivamente, às diferentes linhas de financiamento, com taxas de juros que variam entre 0,5% a 2% ao ano dependendo da linha de crédito¹⁹, tendo a possibilidade de rebate sobre o saldo devedor em alguns casos²⁰. Trata-se de taxas consideradas baixas quando comparadas às taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras²¹.

Refletindo algumas das diversas condições de produção dos agricultores no país, o PRONAF possui distintas linhas de crédito, que foram criadas como forma de garantir tratamento diferenciado aos mais diversos produtores, tanto na canalização dos subsídios, quanto na composição dos riscos das operações. Atualmente, as linhas de crédito do PRONAF²² são:

¹⁸ Compreendemos por política pública de fortalecimento da agricultura familiar uma ação governamental que vise fomentar, desenvolver, estimular, apoiar, auxiliar e melhorar a agricultura familiar.

¹⁹ Para médios e grandes agricultores o custo é de 5,5% a 6,5% ao ano. Disponível em: <http://souagro.com.br/investimento-na-agricultura-familiar-tem-aumento-de-14/>, acesso em 02/06/14.

²⁰ O artigo 8º da Lei 12.844, de 19 de julho de 2013, prevê para empreendimentos localizados na área de abrangência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), contratadas até 31 de dezembro de 2006, o rebate de até 85% sobre o saldo devedor atualizado. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/PRONAF/arquivos-tecnicos-plano-safra-13-14/S%C3%ADntese_dos_normativos_sobre_d%C3%ADvidas_rurais_no_PRONAF_24_01_2014.pdf, acesso em 04/06/2014.

²¹ Segundo levantamento realizado em março de 2014, as taxas de juros nos bancos chegam a custar 91%. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/03/bancos-cobram-em-janeiro-maior-taxa-de-juros-em-tres-anos.html>, acesso em 02/06/2014.

²² Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/PRONAF/2258856>, acesso em 03/06/2014.

Quadro 01: Linhas de crédito do PRONAF

| Linha | Descrição |
|---|---|
| PRONAF Custeio | Destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros enquadrados no PRONAF. |
| PRONAF Mais Alimentos - Investimento | Destinado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços, agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas. |
| PRONAF Agroindústria | Linha para o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visa o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural. |
| PRONAF Agroecologia | Linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento. |
| PRONAF Eco | Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida. |
| PRONAF Floresta | Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas. |
| PRONAF Semiárido | Linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semiárido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região Semiárida. |
| PRONAF Mulher | Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora. |
| PRONAF Jovem | Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras. |

| | |
|--|---|
| PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares | Destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros. |
| PRONAF Cota-Parte | Financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento. |
| Microcrédito Rural | Destinado aos agricultores de mais baixa renda, permite o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida. Créditos para agricultores familiares enquadrados no Grupo B e agricultoras integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos A ou A/C. |

-Acesso à Política

Para acessar o PRONAF é necessário a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que é obtida junto ao sindicato rural ou à empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), como a Emater. A declaração será obtida baseada na renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito²³.

-Diretrizes do Programa

Consoante a descentralização dos serviços públicos, através da Constituição Federal de 1988, a implementação do PRONAF foi prevista na “parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações”.

²³ Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou a Unidade Técnica Estadual (UTE).

As diretrizes do programa são:

a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;

b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;

c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;

d) adequar e implantar a infraestrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;

e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;

f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;

g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;

h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;

i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras²⁴.

O PRONAF é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e são agrupados em básicos (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) e vinculados (BNDES, Bancoob, Bansicredi e associados à FEBRABAN)²⁵, sendo que o Banco do Brasil é historicamente o grande operador da política²⁶.

²⁴Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 16/08/2014.

²⁵ Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/PRONAF/2259286>, acesso em 28/06/2014.

²⁶ No ano-safra 2009-2010, o Banco do Brasil foi responsável por mais de 70% do montante financiado no âmbito do PRONAF. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf, acesso em 28/06/2014.

Segundo Conti e Roitman (2011), como as taxas de juros do PRONAF são inferiores às de mercado, ou até mesmo inferiores ao custo de captação dos bancos, o programa é financiado por fontes públicas (recursos orçamentários e fundos públicos) e privadas (recursos captados por instituições financeiras e obrigatoriamente destinados ao crédito rural, cabendo a elas a decisão de utilizá-los ou não para o PRONAF).

- Evolução do PRONAF

O desenho do PRONAF de hoje (2014) é, em muitos pontos, diferente do PRONAF de 1995 (objeto da nossa análise). A seguir, apresentaremos um quadro com algumas das principais alterações que esta política pública sofreu nos seus primeiros 10 anos.

Quadro 02: Alterações no PRONAF²⁷

| Ano | Instrumento Formal | Modalidades de Crédito e Encargos Financeiros |
|--------------------|---|--|
| 1995 | Instituído o PRONAF através da Resolução nº 2.191 do Conselho Monetário Nacional. | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Custeio</i>: taxa efetiva de juros de 16% a.a.; • <i>Investimento</i>: taxa efetiva de juros de 16% a.a. para os primeiros 12 meses. Para os períodos subsequentes, a taxa de juros será repactuada anualmente, mantendo-se a mesma proporcionalidade verificada entre a Taxa de Juros de Longo Prazo vigente na data de contratação e a taxa de juros fixada para o primeiro ano; • Mutuário fará jus a um rebate correspondente a 25% do valor dos juros devidos, por ocasião de seu efetivo pagamento. |
| 1996 ²⁸ | Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, com o objetivo de priorizar a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. |
| 1997 ²⁹ | Resolução nº 2.436 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação da linha especial de crédito de custeio/ “PRONAFinho” (Grupo C), destinando créditos de até R\$ 1.500,00, a fim de integrar os agricultores mais pobres; • Criação pelo Banco do Brasil, em 1997, da modalidade “BB Rural Rápido”, com o objetivo de agilizar a liberação de financiamentos para aqueles agricultores |

²⁷ Baseado nas Resoluções do Banco Central do Brasil (BACEN). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>, acesso em 30/06/2014.

²⁸ Baseado em Correa (2007). **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, nº 1, jan-mar. 2007. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=419, acesso em 28/06/2014.

²⁹ Baseado em: Schneider; Mattei; Cazella. (s.d.) **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>, acesso em 30/06/2014.

| | | |
|--------------------------|---|---|
| | | que possuem cadastro junto ao Banco do Brasil. |
| 1998 | Resoluções nº 2.547 e 3.206 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação do PRONAF Agroindústria, no ano de 1998, com o objetivo de financiar projetos de grupos de agricultores; • Criação do PRONAF Agregar, com o objetivo de agregar renda às atividades agropecuárias. |
| 1999³⁰ | Resoluções nº 2.643 e 2.594 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • No segundo governo FHC, o PRONAF deixou de pertencer ao Ministério da Agricultura e a Secretaria de Desenvolvimento Rural, passando a ser incorporado pelo recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); • Aumento de 33% na cobertura de municípios amparados pelo programa; • Dispõe acerca da Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural - AGREGAR, ao amparo do PRONAF, de que trata a Resolução nº 2.507, de 17.06.98. |
| 2000³¹ | Resoluções nº 2.766, 2.713, 2.782 e 2.813 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • Os prazos e carências foram sendo dilatados, conjuntamente com a elevação dos valores dos descontos sobre os valores dos juros; • A Resolução 2.766/00 estabeleceu a junção das linhas de crédito de investimento Agregar e Agroindústria em uma única, com o nome de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural, com objetivo de liberar recursos para o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, sendo destinada aos agricultores dos grupos B, C e D; |

³⁰ Resolução nº 2629/2001. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2629_v2_1.pdf, acesso em 28/06/2014.

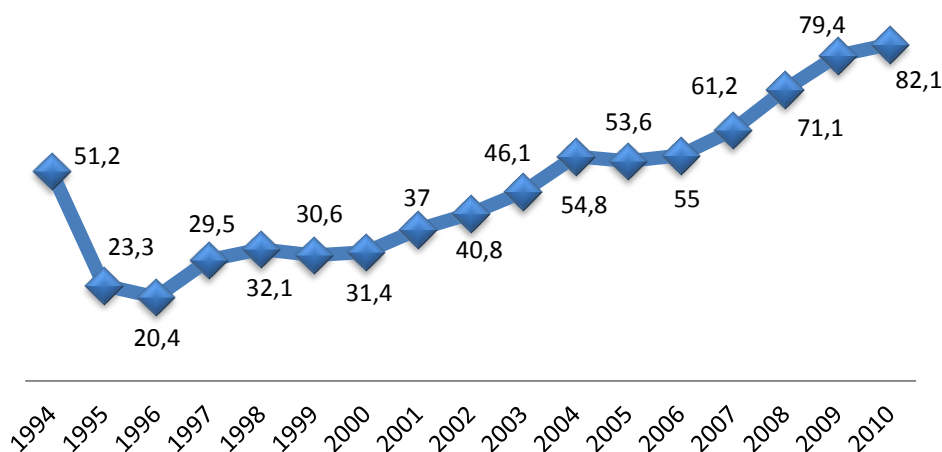
³¹ Baseado em: Schneider; Mattei; Cazella. (s.d.) **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>, acesso em 30/06/2014.

| | | |
|------------------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Extensão do crédito de custeio e das demais modalidades do programa, aos assentados da reforma agrária (grupo A/C), que já foram contemplados com recursos de investimentos para estruturação das unidades; • Concessão de crédito no âmbito do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP). |
| 2001 | Resolução nº 2. 853 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • Institui Linha de Crédito de Investimento, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER Rural). |
| 2002 | Resolução nº 3.001 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação da linha de crédito de investimentos para silvicultura e sistemas agroflorestais (PRONAF Florestal), destinada aos agricultores dos grupos B, C e D, com o objetivo de apoiar os investimentos em florestas. |
| 2003/2004 32 | Resoluções nº 3.090/3.098/3.234 do Banco Central. | <ul style="list-style-type: none"> • Criação do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER Rural); • Criação de novas modalidades: PRONAF Alimentos, com o objetivo de estimular a produção de cinco alimentos básicos (arroz, feijão, milho, mandioca e trigo); PRONAF Pesca, com o objetivo de apoiar os pescadores artesanais; PRONAF Agroecologia, com o objetivo de apoiar a produção agropecuária que não utiliza produtos químicos e também os agricultores que se encontram em transição para este tipo de produção; PRONAF Turismo Rural, com o objetivo de apoiar a implantação de atividades turísticas nas propriedades rurais; PRONAF Mulher; PRONAF Jovem Rural; PRONAF Semiárido e PRONAF Máquinas e equipamentos. |

³² Baseado em: Schneider; Mattei; Cazella. (s.d.) **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf> , acesso em 30/06/2014.

O PRONAF consolidou-se não apenas como uma importante política pública do governo FHC, mas como uma política de Estado, já que não apenas continuou existindo, como foi fortalecido em três gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), o que contraria a ideia de que os governantes tendem a não dar continuidade às políticas públicas implementadas pelos seus antecessores. A perenidade do PRONAF deve-se, em grande parte, ao seu contínuo aperfeiçoamento, agregando outras políticas e ao aumento progressivo nos recursos liberados, como podemos observar no gráfico a seguir, que mostra a evolução do Crédito Rural, durante os anos de 1995-2010³³:

Gráfico 02: Evolução do Crédito Rural 1994-2010
(em bilhões)



Em comparação ao ano de criação (1995), a quantidade de recursos liberados no ano de 2010, 15 anos após a sua implementação, aumentou 352%.

Ao longo dos quase 20 anos de existência, o PRONAF foi se aprimorando e reformulando, agregando outras políticas públicas de apoio à agricultura familiar, destacando-se:

- a) **Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER):** tem como objetivo melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio

³³ DIEESE; NEAD; MDA. **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. São Paulo: 2011.

do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. Segundo Santos (2011), esta política foi transferida do MAPA para o MDA em 2003, passando de um gasto de aproximadamente 30 milhões em 2003, para 246 milhões em 2009.

- b) **Seguro da Agricultura Familiar (SEAF):** criado em 2005 para cobrir riscos climáticos de financiamentos de custeio. Em 2010-2011 foi criado o SEAF Investimento para apoiar o agricultor familiar na modernização e aumento da produção de alimentos, oferecendo uma cobertura adicional da renda para viabilizar o pagamento de prestações de financiamentos de investimento do PRONAF e do crédito fundiário³⁴. Segundo Santos (2011) mais de 520 mil agricultores foram beneficiados entre 2005-2009 com esta política, cerca de 90% deles na região sul.

- c) **Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF):** criado através do Decreto 5.996/2006, permite um desconto no pagamento do financiamento em caso de diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia estabelecido.

- d) **Programa Garantia-Safra:** criado através da Lei 10.420/2002, destina-se aos agricultores que perderam mais de 50% do conjunto da produção de feijão, milho, arroz, mandioca, algodão, ou de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo Garantia-Safra, devido à estiagem ou ao excesso hídrico na região Nordeste, norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e do norte do Estado do Espírito Santo — área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O benefício é pago diretamente pelo governo federal, e o valor pago

³⁴ Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/seaf>, acesso em 28/05/2014.

varia anualmente de acordo com o estabelecido pelo Comitê Gestor do Garantia-Safra.

- e) **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** criado em 2003, trata-se de uma ação do Governo Federal que visa o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, o fortalecimento da agricultura familiar. O governo compra, sem processo licitatório, parte dos alimentos diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Os produtos adquiridos são distribuídos à população em maior vulnerabilidade social, entidades da rede socioassistencial, nos restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios. Desta forma é possível comercializá-los no momento mais propício, em mercados públicos ou privados, permitindo melhores preços aos produtos.

- O Conceito de Agricultor Familiar

Ao elaborar o PRONAF o Estado não só reconheceu a importância da agricultura familiar na economia do país, como criou uma nova categoria social - os agricultores familiares -, que até então não tinham políticas públicas específicas.

Para Bernardo Mançano Fernandes³⁵, a importância da definição do conceito agricultor familiar consiste no fato de que a sociedade passa a exigir do governo políticas públicas específicas, o que ajudou na criação de mecanismos para a agricultura de base familiar³⁶.

O conceito de agricultor familiar, trazido pela Resolução nº 2.191/95 do Conselho Monetário Nacional, foi formalmente regulamentado pela Lei nº 11.326/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. O quadro a seguir compara o conceito de agricultura familiar em 1995 e o conceito vigente, de acordo com a legislação atual:

³⁵ Graduado em Geografia (1988), mestrado em Geografia Humana (1994) e doutorado em Geografia Humana (1999) pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado pelo *Institute for the Study of Latin American and Caribbean - University of South Florida* (2008). Professor Livre Docente pela UNESP (2013). Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Coordenador do Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais - IPPRI.

³⁶ Bernardo Mançano Fernandes. Entrevista concedida à autora em 07/2013. São Paulo: 2013.

Quadro 03: Definição legal de agricultor familiar em 1995 e atual

| Agricultor Familiar (Resolução nº 2.191/95) | Agricultor Familiar (Lei nº 11.326/06) | O que mudou |
|--|--|---|
| Não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais ³⁷ , quantificados na legislação em vigor; | Não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; | — |
| Não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; | Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; | Ampliação do conceito, já que atualmente prevalece o entendimento “predominantemente”, e não mais “eventual ajuda”; |
| No mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; | Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; | Renda originada do estabelecimento familiar varia de acordo com a atividade, não sendo mais necessários 80%; |
| Explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; | Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. | A direção do estabelecimento deve ser familiar; |
| Resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; | — | Ampliação das delimitações geográficas; |

³⁷ Conceito introduzido pela Lei nº 6.746/79. Trata-se de uma medida de área fixada diferentemente para cada município, de acordo com o tipo de exploração predominante, renda e área. O módulo corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável.

Capítulo 03: Fluxo dos Problemas

Este capítulo tem como objetivo analisar como a questão do fomento à agricultura familiar tornou-se um problema (*problems stream*) e se estruturou no governo FHC. Junto com os demais fluxos que compõem o modelo das Múltiplas Correntes (Fluxo das Soluções e Fluxo Político)³⁸, proposto por Kingdon (1993), o Fluxo dos Problemas faz parte da explicação sobre como o PRONAF ascendeu à agenda de governo de FHC.

O nosso ponto inicial para entender a definição da agenda da agricultura familiar no governo FHC diz respeito à análise dos problemas. A definição de um problema está relacionada com a transformação das condições, geralmente já existentes, mas que até então não demandavam ação estatal, em ações concretas, transformadoras. A partir da definição dos problemas as questões adquirem uma interpretação específica, estimulando a ação do governo (CAPELLA, 2004).

A seguir, apresentaremos alguns dos problemas, indicadores e *feedbacks* relacionados à agricultura familiar em meados da década de noventa.

-A Questão da Fome

Nos anos anteriores a década de 90, o Brasil apresentou taxas médias de crescimento anuais extraordinárias, no entanto, este processo não ocorreu de forma homogênea, tanto regional quanto setorialmente, contribuindo para aumentar ainda mais a desigualdade entre as classes, fomentando a concentração de renda e de riquezas, combinadas com uma enorme exclusão social.

Na zona rural, grande parte da população sofria os reflexos do processo de industrialização que se intensificou na década de 1960. Esse processo, segundo Lauro Mattei (2006), ocasionou dois tipos de problemas: os elevados

³⁸ Estes fluxos serão analisados nos capítulos seguintes.

índices de êxodo rural, que ocorridos em curto espaço de tempo, provocaram um processo de urbanização desenfreado, causando inchaços nas periferias das médias e grandes cidades. Em segundo lugar, esse processo possibilitou uma progressiva concentração de terras³⁹.

Ainda em 1995, a pobreza e descaso estatal com a população do campo eram visíveis. Francisco Urbano, em artigo publicado na Folha de São Paulo, denunciou que⁴⁰:

dos 35 milhões de brasileiros considerados indigentes, 17 milhões estão no meio rural. É uma ofensa à cidadania. É preciso pensar nesses cidadãos e começar a questionar. Como explicar essa situação? É possível que a resposta seja: "Ele é pobre porque deixou o campo e não conseguiu um emprego na fábrica, no comércio, não passou em concurso público". Talvez, a arrogância, a vontade de explorar e humilhar expliquem essa cruel realidade⁴¹.

A introdução do tema da segurança alimentar no âmbito governamental deve-se, em grande medida, à pressão da sociedade civil organizada. Destaca-se a proposta de segurança alimentar apresentada por membros do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1991, que objetivava obter disponibilidade agregada nacional de alimentos suficientes para atender à demanda efetiva e potencial; ser estável, na medida em que buscasse neutralizar as inevitáveis flutuações cíclicas; ser autônoma, ao lograr a autossuficiência nacional nos alimentos básicos; ser sustentável, pois deveria garantir o uso em longo prazo dos recursos naturais; e ser equitativa, ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista qualitativo e quantitativo (GAZELLA, MALUF, BONNAL, 2009).

A conceituação proposta pelo PT reserva um papel estratégico de segurança alimentar no âmbito do modelo de desenvolvimento e propõe uma ação ativa do Estado, seja intervindo na regulação dos mercados, ou até

³⁹ Dados do Censo Agropecuário apontavam que as propriedades rurais com mais de 1.000 hectares (ha), embora representassem apenas 0,86% do número total de estabelecimentos, ocupavam mais de 43,77% da área rural (IBGE, 1995).

⁴⁰ Trabalhador meeiro nordestino (do Rio Grande do Norte), sindicalista desde os anos 1960, diretor da CONTAG de 1974 a 1998 e presidente da entidade entre 1991 e 1998. Entrevista realizada em novembro de 2010.

⁴¹ Artigo de Francisco Urbano para o jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/28/opiniaio/10.html>, acesso em 10/10/2014.

mesmo desenvolvendo ações governamentais diretas no âmbito do abastecimento alimentar. Definição muito próxima à da Organização das Nações Unidas (ONU) e de alguns institutos de pesquisa, já que compreende que as leis de mercado são incapazes de solucionar problemas estruturais, como o da fome (MATTEI, 2006). A discussão sobre a fome colocou em pauta, na agenda governamental, a necessidade do combate à fome e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA foi criado com o objetivo de:

a) incentivar a parceria de integração entre os órgãos públicos, privados e internacionais, visando garantir a mobilização e a racionalização do uso dos recursos, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas;

b) coordenar campanhas de conscientização da opinião pública para combate à fome e à miséria, com vistas à reunião de esforços do governo e da sociedade;

c) estimular e apoiar a criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome. Contava com a participação de representantes da sociedade civil e tinha como principal objetivo a implementação de políticas públicas de combate à fome e à miséria (MATTEI, 2006).

Em 1993 surge o “Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria” (MATTEI, 2006), que visava erradicar as causas que contribuíam para que 32 milhões de brasileiros sobrevivessem em condições de indigência e deflagrar um movimento nacional que possibilitasse a imediata adoção de providências indispensáveis para a erradicação da fome e da miséria:

cerca de 25% da população mundial não tinha acesso a níveis mínimos de alimentação, dezenas de milhões de pessoas encontravam-se em estado crônico de fome e desnutrição. Aproximadamente 800 milhões de crianças não tinham alimentos suficientes à sobrevivência, e 200 milhões (abaixo dos cinco anos) sofriam de carência proteica ou de calorias (DESER, 1996, p. i).

Com a redemocratização, temas sociais como a questão da fome, a miséria e a pobreza ganharam maior visibilidade na agenda pública. Em seu plano de governo, em 1994, FHC mencionava explicitamente estes temas,

além de destacar a Agricultura Familiar como estratégia na produção de alimentos a baixo custo:

a discussão, hoje, do tema segurança alimentar exige atenção especial para as questões relativas à democratização do acesso à terra. Todos os países capitalistas que desenvolveram mercados de consumo de massa, além de promoverem políticas de reforma agrária, privilegiaram a agricultura de base familiar, como estratégia na garantia do abastecimento a custos mais baixos, geração de empregos e de aumento do salário real para os trabalhadores de baixa renda (CARDOSO, 1994, p.44).

Em 1996 ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentos em Roma. No Brasil, diversas ONGs, universidades, movimentos sociais, institutos, dentre outros, debatiam a questão da fome. Segundo o boletim do Deser (1996), todos esses fóruns e debates estavam “intimamente ligados à edição de instrumentos que fortaleçam e modernizem a agricultura de base familiar, bem como ao processo de reforma agrária massiva e à regularização das relações de trabalho no campo” (DESER, 1996, p.iii).

O combate à fome exigia políticas públicas governamentais de fomento à agricultura, uma vez que o acesso aos alimentos básicos de que a população necessitava, estava, intrinsecamente, relacionado com a maior capacidade produtiva no campo. Assim, ações políticas de fomento à agricultura tornaram-se necessárias para se atingir esse objetivo.

A seguir, apresentaremos o convênio FAO/INCRA e seus resultados.

- Convênio FAO – INCRA

Na definição da agenda do PRONAF, podemos destacar os Estudos elaborados pelo convênio FAO - INCRA⁴² que apontou a viabilidade da agricultura familiar, mesmo dispondo de menor área e recursos quando comparado com a agricultura patronal. Estes documentos foram cruciais para

⁴² Além do censo de 1995-1996, observamos que indicadores sobre a produtividade da agricultura familiar também foram utilizados no programa de governo “Mãos à Obra: Brasil” (1994) de FHC.

chamar atenção para a importância da agricultura familiar e a necessidade de aumento dos investimentos governamentais.

Na década de noventa, os órgãos internacionais, como a FAO, aliaram-se às instituições nacionais brasileiras para elaborar estudos. Segundo Domingues (2007), em 1994 foi estabelecido o convênio entre o Governo Federal, através do INCRA, e a FAO, com o objetivo de contribuir na construção de uma nova estratégia para o desenvolvimento do meio rural do país através do aumento da eficiência da política de Reforma Agrária e à elevação da agricultura familiar como modelo de desenvolvimento rural sustentável.

Nos documentos que antecederam e nortearam a formulação do PRONAF destaca-se o convênio FAO/INCRA, que, ao longo do período de 1994-1998, realizou diversos estudos sobre os sistemas de produção adotados pelos agricultores familiares, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento da agricultura familiar, identificar os obstáculos enfrentados, bem como as potencialidades no sistema produtivo utilizado pelos agricultores familiares (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003).

Os trabalhos, fruto do acordo entre a FAO e o INCRA, constituem balizas essenciais para a definição da agenda da agricultura familiar, como o documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena Produção Familiar”, de 1995, coordenado por Carlos Guanzirolí⁴³. Este documento passou a definir com maior precisão conceitual a agricultura familiar, distinguindo-a da agricultura patronal, conforme o quadro a seguir⁴⁴:

⁴³ Possui graduação em Economia pela Universidade Nacional de Buenos Aires- UBA (1975), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro- COPPE (1983), Doutorado em Economia - *University College London- UCL* (1990) e Pós Doutorado pela *University of California UCSC* (2003). Atualmente é professor associado III da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi Consultor- Pesquisador da FAO/ONU entre os anos 1992-2002, onde desenvolveu o relatório “Diretrizes de Política Agrícola Sustentável”, em 1995. Publicou 6 livros e 40 artigos nas áreas de agricultura familiar, agronegócio e cadeias agroindustriais .

⁴⁴ IN: DOMINGUES, Alexandre Pires. **Crédito PRONAF**: conquista, afirmação e reconhecimento. O processo de formulação de uma política pública. Dissertação de mestrado, FGV. Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2007.

Quadro 04: Comparação entre Agricultura Patronal e Familiar

| Modelo Patronal | Modelo Familiar |
|---|---|
| Separação entre gestão e trabalho | Trabalho e gestão relacionados |
| Organização descentralizada | Processo produtivo executado pelos proprietários |
| Ênfase na especialização | Ênfase na diversificação |
| Ênfase nas práticas agrícolas padronizáveis | Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida |
| Trabalho assalariado predominante | Trabalho assalariado complementar |
| Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões "de terreno" e "de momento" | Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo |

O Convênio FAO/INCRA, com base em indicadores diagnósticos, estabeleceu um conjunto de diretrizes que deveria nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. Acredita-se que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do PRONAF (SCHNEIDER, 2004).

Embora o convênio da elaboração do documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995) tenha ocorrido entre a FAO e o INCRA, foram os membros da academia brasileira os responsáveis pelas propostas apresentadas, financiados pelo governo, como explica Carlos Guanziroli:

a FAO não tinha nenhuma ideia do que era a agricultura familiar, quem introduziu essa ideia na FAO fomos nós. A FAO também não financiava, ela fazia um convênio com o Brasil, que colocava o dinheiro na FAO, e a FAO repassava para os consultores. O dinheiro vinha do governo, que depositava na FAO e financiava. As ideias não eram da FAO eram nossas. Hoje a FAO aceita e divulga o PRONAF em outros países, mas não foi a FAO, fomos nós que usamos o dinheiro. Para nós era

bom porque a FAO dava prestígio, uma coisa era você falar USP e outra era falar que era da FAO⁴⁵.

a) Resultados do Estudo “Diretrizes de Política Agrária e desenvolvimento Sustentável”⁴⁶

O documento elaborado através do convênio FAO/INCRA apontou que apesar da agricultura familiar, na década de 1990, explorar de forma intensiva os recursos escassos disponíveis, era possível a geração de renda. No entanto, este potencial nem sempre se realizava, seja pela falta de recursos, pelas condições macroeconômicas negativas, pela restrição de acesso aos mercados de serviço em geral ou até mesmo pela ausência/deficiência das políticas públicas que deveriam contrabalancear os efeitos negativos das políticas e da conjuntura macroeconômica:

em praticamente todos os sistemas e regiões, os agricultores enfrentam problemas associados à disponibilidade de capital de giro e recursos para investimentos. Ao contrário do que é comumente divulgado, parte da agricultura familiar maneja sistemas produtivos modernos que utilizam intensivamente os insumos adquiridos no mercado e carregam custos elevados de manutenção/depreciação de equipamentos/instalações. Apesar da estratégia de combinar atividades com prazos de maturação e fluxos de despesas e receitas diferentes visando reduzir o risco e a dependência de capital de giro de terceiros, é equivocada a visão da produção familiar como autossuficiente e totalmente avessa ao risco envolvido nas operações financeiras. Na prática, a grande maioria dos produtores necessita de recursos de terceiros para operar suas unidades de maneira mais eficaz, rentável e sustentável. A ausência desses recursos, seja pela insuficiência da oferta de crédito, seja por causa das condições contratuais inadequadas, impõe sérias restrições ao funcionamento da agricultura familiar mais moderna e, principalmente, a sua capacidade de manter-se competitiva em um mercado cada vez mais agressivo e exigente (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003, p.327-328).

Quanto ao quadro macroeconômico, os estudos desenvolvidos pela FAO/INCRA destacavam que as políticas públicas existentes “ao invés de promover o desenvolvimento rural e local, promoveram o esvaziamento do

⁴⁵ Carlos Guanzirolí. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

⁴⁶ As soluções para a agricultura familiar serão apresentadas no capítulo do Fluxo das Soluções.

campo e inibiram o desenvolvimento local, em favor das grandes metrópoles e cidades médias” (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003, p.329).

No tocante às restrições de acesso aos mercados de serviço em geral, os estudos FAO/INCRA apontaram que em muitos municípios, com exceção da região sul, os pequenos produtores apresentavam-se isolados em grupos diante da agricultura patronal, dispersão que dificultou o florescimento de prestadores de serviços técnicos especializados e de indústrias especializadas em equipamentos voltados à agricultura familiar (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003).

Os estudos da FAO/INCRA também destacavam a escassez de mão de obra como um dos problemas vividos pela agricultura familiar. Esta escassez era parcialmente compensada pela elevação da produtividade e pela utilização do trabalho assalariado temporário, o que exigia maior volume de investimentos e, conseqüentemente, diminuía ainda mais as vantagens da agricultura familiar (GUANZIROLI; BUAINAIN; ROMERO, 2003).

Enfim, o documento “Diretrizes para Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995) destacou a viabilidade da Agricultura Familiar, apesar das adversidades como baixo investimento governamental e área reduzida para cultivo. A publicação dos estudos FAO/INCRA, em um contexto onde se discutia a questão da fome internacionalmente e a necessidade de erradicá-la, contribuiu para o aumento da pressão governamental, colocando o assunto na agenda de governo de FHC.

b) Indicadores

Segundo Capella (2004), os indicadores funcionam como narrativas, metáforas e símbolos que buscam converter situações em problemas. Os indicadores são muito importantes para embasar uma política pública e justificar a importância do governo prestar atenção em um determinado assunto em algum período.

Além do relatório “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”, outro elemento importante que retratou a situação dos agricultores familiares foi o Censo Agropecuário. Elaborado pelo convênio FAO/INCRA foi fundamental para divulgar e difundir a necessidade de fomentar a agricultura familiar. Embora o censo tenha sido realizado entre 1995-1996, seus resultados só foram publicados em agosto de 1998 (SENRA, 2014), mesmo assim, os resultados apresentados constituíram importante instrumento de consolidação de dados da agricultura brasileira, já que o Estado sistematizou esforços para criação de indicadores para o meio rural. A seguir, apresentaremos alguns dos resultados obtidos que apresentam um panorama da Agricultura Familiar.

O Censo de 1995-1996 apontou importantes aspectos da realidade da agricultura familiar naquele período: constatou-se que 85,2% dos estabelecimentos rurais no Brasil tinham características de produção familiar⁴⁷, representavam 30,5% da área agrícola, e que mesmo ocupando uma pequena área respondiam por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção (VBP), apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas⁴⁸. Já os agricultores patronais representavam 11,41% do total de estabelecimentos agrícolas no país e ocupavam quase 68% do total de área agrícola, respondendo por 61% do VBP, e recebiam 73,8% do financiamento agrícola, como podemos ver na tabela a seguir⁴⁹.

⁴⁷ Em 2006, segundo o Censo Agropecuário, produzido pelo IBGE, o número de estabelecimentos rurais com características de produção familiar continuou em 85%.

⁴⁸ No Censo Agropecuário de 2006, produzido pelo IBGE, o número de mão de obra que a agricultura familiar brasileira emprega é de aproximadamente 75%.

⁴⁹ IBGE (1995) apud BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural**. Sociologias, ano 5, nº 10, Porto Alegre. 2003.

Tabela 01- Censo 1996: Estabelecimentos, área e valor bruto da produção (VBP) e percentual de financiamento total (FT).

| CATEGORIA | Estab. Total | % Estab s/total | Área total (ha) | % área s/total | VBP (R\$ mil) | % VBP s/total | % FT s/total |
|-----------------------|------------------|-----------------|--------------------|----------------|-------------------|---------------|--------------|
| Familiar | 4.139.369 | 85,2 | 107.768.450 | 30,5 | 18.117.725 | 37,9 | 25,3 |
| Patronal | 554.501 | 11,4 | 240.042.122 | 67,9 | 29.139.850 | 61,0 | 73,8 |
| Instit. Pia/religiosa | 7.143 | 0,1 | 262.817 | 0,1 | 72.327 | 0,2 | 0,1 |
| Entidade pública | 158.719 | 3,3 | 5.529.574 | 1,6 | 465.608 | 1,0 | 0,8 |
| Total | 4.859.732 | 100 | 353.602.963 | 100 | 47.795.510 | 100 | 100 |

O censo de 1995/1996 destacou a heterogeneidade da agricultura familiar, seja na produção, no acesso aos mercados, na disponibilidade de recursos ou até mesmo no acesso à terra. A média da área dos estabelecimentos familiares, neste período, era de 26 hectares (ha), sendo que o tamanho médio variava de região para região. Os estabelecimentos da região nordeste dispunham de menor área média (17 ha), já a região centro oeste apresentava maior área média (84 ha) ⁵⁰.

Assim como a diferença entre as regiões em relação ao tamanho das propriedades, o censo de 1995-1996 apontou grande divergência entre a Renda Total por estabelecimento (RT) entre as regiões; no nordeste, por exemplo, a RT por estabelecimento era de R\$ 1.159,00/ano, enquanto que na região sul era de R\$ 5.152,00/ano. Observa-se ainda que quando analisada a RT por unidade de área, a agricultura familiar apresenta resultados muito superiores aos dos estabelecimentos patronais em todas as regiões: na região nordeste a RT é de R\$ 70,00/ha entre os agricultores familiares, contra R\$ 37,00/ha dos patronais; na região centro-oeste é de R\$ 48,00/ha dos familiares contra R\$ 25,00/ha dos patronais e na região sul R\$ 241,00/ha dos familiares, contra R\$ 99,00/ha dos patronais ⁵¹.

⁵⁰ Baseado em: BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural**. Sociologias, ano 5, nº 10, Porto Alegre. 2003.

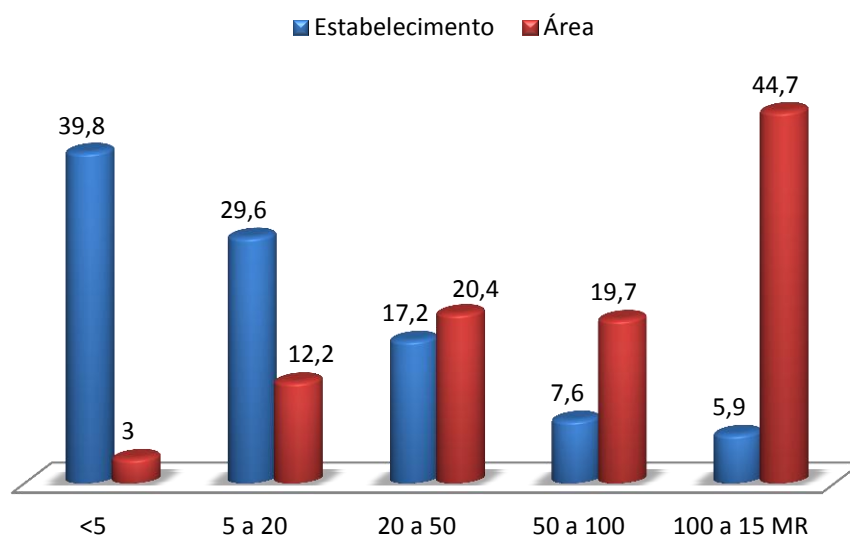
⁵¹ IBGE (1995) apud BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural**. Sociologias, ano 5, nº 10, Porto Alegre. 2003.

Tabela 02- Censo 1996: Renda Total (RT) e Renda Monetária (RM) por estabelecimento (em R\$)

| | RT/Estab | RM/Estab | RT/Estab | RM/Estab |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|
| Nordeste | 1.159 | 696 | 9.891 | 8.467 |
| Centro-oeste | 4.079 | 3.403 | 33.164 | 30.779 |
| Norte | 2.904 | 1.935 | 11.883 | 9.691 |
| Sudeste | 3.824 | 2.703 | 18.815 | 15.847 |
| Sul | 5.152 | 3.315 | 28.158 | 23.355 |
| Brasil | 2.717 | 1.783 | 19.085 | 16.400 |

Guanziroli, Buainain, Romero (2003), no artigo “Agricultura familiar e o Novo Mundo Rural”, ao analisarem os dados do censo agropecuário de 1995-1996, afirmam que quase 40% dos estabelecimentos familiares no Brasil, tinham menos de 5 ha e aproximadamente 30% tinham entre 5 a 20 ha. Já os agricultores com área maior que 100 ha representam 5,9% dos estabelecimentos, que por sua vez ocupavam 44,7% de toda área da agricultura familiar brasileira, conforme o gráfico a seguir⁵².

Gráfico 03- Censo 1996: Percentual de Estabelecimentos e áreas ocupadas (%)



⁵² IBGE (1995) apud BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. Sociologias**, ano 5, nº 10, Porto Alegre. 2003.

A análise da renda, em 1996, do total dos estabelecimentos ocupados pelos agricultores familiares indica grande variabilidade do nível de renda. A renda da maioria dos estabelecimentos dos agricultores familiares (68,9%) situava-se entre zero e R\$ 3.000,00 ao ano. Outros 15,7% dos agricultores familiares possuíam renda entre R\$ 3.000,00 e R\$ 8.000,00 e apenas 0,8% dos agricultores familiares tinham renda superior a R\$ 27.500,00 ao ano. Cerca de 8,2% dos estabelecimentos familiares, ocupando 10,8% da área ocupada pela agricultura familiar, apresentavam renda total negativa⁵³, como podemos ver na tabela a seguir⁵⁴:

⁵³ Segundo Guanzirolí, Buainain, Romero (2003), “estes estabelecimentos são formados por três grandes grupos de agricultores: (i) o primeiro constituído por aqueles que estão investindo em novas atividades, que demandam gastos e investimentos, mas que ainda não estão gerando retorno; (ii) o segundo é formado por agricultores que tiveram prejuízos na safra em que foi realizado o censo, seja por problemas de mercado, seja por problemas climáticos; (iii) o último grupo é representado por agricultores que produzem muito pouco e dedicam-se a outras atividades, como a renda gerada pela atividade agropecuária é pequena e os gastos gerais do estabelecimento são maiores, a renda agropecuária aparece como negativa. Deve-se destacar que os agricultores com renda negativa que se enquadram nas situações (i) e (ii) não são necessariamente pobres” (GUANZIROLI, BUAINAIN, ROMERO, 2003, p.324).

⁵⁴ Disponível em: BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. **Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural**. Sociologias, ano 5, nº 10, Porto Alegre. 2003.

Tabela 03- Censo 1996: Agricultura Familiar: participação percentual dos estabelecimentos e área segundo os grupos de renda total (em reais)

| Grupo de RT/Região | Até 0,00 | | Mais de 0 a 3.000 | | Mais de 3.000 a 8.000 | | Mais de 8.000 a 15.000 | | Mais de 15.000 a 27.500 | | Mais de 27.500 | |
|---------------------|----------|-------|-------------------|-------|-----------------------|-------|------------------------|-------|-------------------------|-------|----------------|-------|
| | %Estab | %Área | %Estab | %Área | %Estab | %Área | %Estab | %Área | %Estab | %Área | %Estab | %Área |
| Nordeste | 7,0 | 8,8 | 85,7 | 67,9 | 5,8 | 16,5 | 1,0 | 4,2 | 0,3 | 1,7 | 0,2 | 1,0 |
| Centro Oeste | 14,9 | 18,2 | 49,4 | 33,1 | 23,5 | 24,5 | 7,1 | 11,4 | 3,1 | 6,7 | 2,1 | 6,0 |
| Norte | 5,2 | 8,5 | 67,1 | 54,6 | 22,2 | 26,2 | 4,0 | 6,8 | 1,1 | 2,5 | 0,5 | 1,3 |
| Sudeste | 14,7 | 14,7 | 55,1 | 38,9 | 19,6 | 25,2 | 6,4 | 11,2 | 2,7 | 5,9 | 1,6 | 4,2 |
| Sul | 6,6 | 7,9 | 44,8 | 30,0 | 31,3 | 31,8 | 11,6 | 16,5 | 4,0 | 8,3 | 1,8 | 5,5 |
| Brasil | 8,2 | 10,8 | 68,9 | 48,9 | 15,7 | 23,7 | 4,6 | 9,1 | 1,7 | 4,4 | 0,8 | 3,1 |

A partir da publicação do censo, criou-se uma “atmosfera” favorável à formulação de uma política pública de crédito especial para a agricultura familiar, assim como já vinham reivindicando suas entidades representativas. Além do mais, havia pressões externas, como a FAO, que afirmava que uma das obrigações intrínsecas dos Estados é assegurar que todas as pessoas tenham, a todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos dos quais necessitam (DESER, 1996).

A seguir, apresentaremos, ainda que brevemente, outro elemento importante na transformação de um determinado assunto em problema governamental: os *feedbacks*⁵⁵.

-FEEDBACKS

Segundo Kingdon (1993), uma das formas de uma questão capturar a atenção do governo são os *feedbacks*, que consistem em comparações e retornos de políticas públicas já implementadas, que podem ser indicativos de possíveis mudanças. Ou seja, a atenção do governo também pode ser capturada porque o *feedback* demonstrou que a operação não ocorreu como o desejado/almejado.

Apresentaremos a seguir, brevemente, três políticas públicas que antecederam o PRONAF e não foram capazes de trazer grandes avanços à agricultura familiar (*feedback* negativo) e à concorrência dos produtos dos países vizinhos.

a) Políticas Públicas

-FINSOCIAL

No início da década de oitenta, pequenos produtores e assentados de vários estados, reivindicavam do governo políticas mais adequadas à produção em pequena escala, com recursos do BNDES. Neste contexto, foi criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). Esta política pública teve alcance muito reduzido (atingiu 10 estados). Para que houvesse a adequação do crédito aos agricultores assentados, houve a concessão de subsídios através de desconto no pagamento sobre o valor contratado. A inflação do período transformou, segundo o ITESP (2013), os saldos devedores em quantidades

⁵⁵ Apesar da origem inglesa, termo muito utilizado por administradores públicos. *Feedback* pode ser compreendido como resposta a um determinado acontecimento, retroalimentação.

irrisórias. A falta de recursos do programa exigia que as contratações de crédito fossem destinadas a projetos de pequeno valor.

Esta política pública não prosperou

em virtude da forte crise econômica, na época, que impossibilitou outros aportes de recursos nessas condições, a manutenção do fundo dependeu apenas do retorno dos financiamentos realizados. Como o retorno (pagamento) ocorria sobre os valores já descontados, seu saldo para contratações diminuía à medida que novos empréstimos eram realizados (ITESP, 2013, p.227).

- PROCERA

Com a redemocratização no Brasil e o crescimento dos movimentos sociais que reivindicavam a reforma agrária, em 1985, primeiro ano do governo da Nova República, foi criado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que tinha como objetivo promover a criação de assentamentos em todo o país e a criação do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA).

Segundo o ITESP (2013), no PROCERA o agricultor teria acesso aos recursos financiados de forma diferenciada, a fim de consolidar a produção nos assentamentos, integrando-os ao mercado de alimentos e contribuindo para a emancipação dos assentados em relação ao governo.

As dificuldades encontradas na continuidade dessa política foram os:

altos índices inflacionários; o que mais onerava os custos de financiamento era a correção monetária. No saldo devedor do financiamento, o valor financiado era irrisório comparado à correção monetária. Por isso, o subsídio - desconto - ocorria sobre a correção monetária. O valor do saldo devedor decrescia frente à inflação crescente (...) em decorrência da conversão da moeda em real, com a eliminação da correção monetária anterior, os saldos devedores do financiamento praticamente zeraram (ITESP, 2013, p.228).

- PROVAP

O PROVAP foi criado em 1994, no governo de Itamar Franco, depois de muita pressão dos agricultores familiares, através de inúmeras mobilizações sociais realizadas por diversos movimentos sociais, com destaque para a CONTAG e para o DNTR (BITTENCOURT, 2003). Essa política, assim como o FINSOCIAL, também utilizava recursos do BNDES na concessão de empréstimos. Apesar do alcance reduzido, a importância dessa política consiste no reconhecimento das diferentes categorias de produtores rurais, que passaram a disputar crédito com pessoas da mesma categoria (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004).

b) Comparações com outros países

Ainda como *feedbacks*, temos a comparação da ação estatal internacional com a atuação brasileira.

José Eli da Veiga (1996) destaca que enquanto durante o século XX, verifica-se na maioria dos países desenvolvidos a predominância da agricultura familiar, no Brasil a opção adotada foi invertida com “desprezo e intolerância em relação à agricultura familiar” (VEIGA, 1996, p.03). Com exceção do fluxo migratório que ocupou a região sul, o resto do território brasileiro foi ocupado por grandes áreas.

Murilo Flores⁵⁶ destaca a atenção que os países da Europa já davam à agricultura familiar na década de 90, apesar de reconhecerem a importância da agricultura patronal:

Hoje a Europa dá aquela montanha de subsídios para segurar o agricultor no campo. Não é necessariamente, produzir alimentos, sem agricultura familiar é possível, não precisa de agricultura familiar, você produz em larga escala, faz política e incentiva a grande produção de alimentos. A agricultura familiar tem um fator, além disso, ela tanto pode produzir os alimentos

⁵⁶ Foi presidente da EMBRAPA (1990 a 1995). Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Secretário-executivo do Conselho Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de 1996 a 1999. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

que também a agricultura, o agronegócio pode produzir, mas ela tem o fator de equilíbrio do desenvolvimento (...) a agricultura familiar tem um componente muito mais importante do que, simplesmente, colocar alimento na mesa da sociedade. Ela tem um componente que na base da sociedade que é a agricultura, por isso é o setor primário, você ir fazendo um processo de distribuição de renda e criando uma sociedade mais equilibrada⁵⁷.

Segundo Bittencourt (1997), os agricultores familiares, na década de noventa, ficavam à margem das discussões e prioridades no processo de integração econômica. Como os preços das *commodities*⁵⁸, muitas vezes, são ditados pelos governos dos países ricos, como os Estados Unidos e a Europa, com custos inferiores ao valor da produção, pois recebem subsídios governamentais, os preços internacionais passam a ditar os valores recebidos pelos agricultores em países em desenvolvimento.

Assim, os elementos apresentados como a (i) discussão internacional sobre Segurança Alimentar, (ii) os planos de combate à fome no Brasil, (iii) os *feedbacks* negativos de políticas públicas anteriores ao PRONAF, como FINSOCIAL, PROCERA e PROVAP, que tiveram alcance restrito, seja em número de contratos, seja nos valores de verbas disponíveis, (iv) ao mesmo tempo, que outros países subsidiavam à agricultura familiar e a concorrência gerada pela entrada de produtos agrícolas através do MERCOSUL⁵⁹ contribuíram para criar um problema (falta de fomento à agricultura familiar) no governo Cardoso. O Fluxo dos Problemas, enquanto variável independente, não determina *per si* a abertura de uma janela de oportunidade para criação de uma política pública. A seguir, discutiremos outro fluxo que contribuirá para criação do PRONAF: o Fluxo Político.

⁵⁷ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

⁵⁸ Compreendidas como mercadorias, sobretudo agrícolas, que são produzidos em larga escala comercializados internacionalmente.

⁵⁹ A concorrência gerada, sobretudo, na região sul do país, devido à entrada de produtos agropecuária oriundos do MERCOSUL servirá como elemento fundamental de pressão do governo, que será discutido no próximo capítulo.

Capítulo 04: Fluxo Político

Juntamente com os Fluxos de Problemas (*problems stream*) e Políticas Públicas (*policy stream*), o Fluxo Político (*politics stream*)⁶⁰ contribui para entender como foi definida a agenda do PRONAF.

O Fluxo Político é marcado pela presença de barganha e negociação política, mudanças no governo/congresso, mudanças no sentimento nacional (*national mood*), sendo que as mudanças dentro do governo e o sentimento nacional as maiores molas propulsoras de alterações. A figura a seguir apresenta alguns dos principais componentes do Fluxo Político que serão analisados neste capítulo:

Figura 04: Alguns dos componentes do Fluxo dos Problemas



⁶⁰ Capella (2004) afirma que os fluxos do problema e políticas públicas também são, em última instância, fluxos políticos, envolvendo a construção de consensos sobre problemas, soluções e oportunidades políticas, no entanto “a diferença é que, enquanto no fluxo de problemas e soluções a mobilização se dá por difusão e persuasão, no fluxo político a mobilização se dá por negociação e barganha entre as coalizões” (CAPELLA, 2004, p.160).

-Mudanças dentro do Governo: a eleição de FHC

Kingdon destaca a importância do Presidente na elaboração da agenda. Por dispor de recursos institucionais (principalmente poder de veto e de nomear pessoas para cargos chaves), recursos de comando da atenção pública e recursos organizacionais, o presidente é considerado o ator mais forte na definição da agenda (CAPELLA, 2004).

As mudanças de governo (*eventos internos*) são mudanças que ocorrem no interior da gestão (por exemplo, troca de pessoas na composição do congresso, na chefia dos órgãos e empresas públicas, dentre outros), que tornam o momento o mais adequado possível para a definição de novas agendas, já que a efervescência de ideias, atores, demandas e mudanças tem maiores chances de integrar a agenda de decisão.

A seguir, analisaremos as propostas políticas feitas por Cardoso durante a campanha eleitoral de 1994.

a) “Mãos a obra, Brasil: proposta de governo de FHC

Considerando que o objetivo desta dissertação consiste em analisar como a necessidade de criar uma política pública de agricultura familiar entrou na agenda de FHC, discutiremos a seguir o seu plano de governo, denominado “Mãos à obra Brasil” (1994). Ressaltamos que tal análise não constitui, por si só, parâmetro para mostrar a elasticidade do governo com o tema. Em geral, os planos de governo tendem a ser o mais genérico possível e tentam abranger diversas áreas.

A propaganda política de FHC foi sintetizada na figura de uma mão. A mão simbolizava a força para o trabalho, a transparência política, já que o país viveu por aproximadamente 20 anos uma ditadura militar. Cada dedo da mão representava uma das metas prioritárias do governo: o indicador significava emprego, o médio saúde, o anular a agricultura, o mínimo a segurança, e por fim, o polegar a educação. As cinco grandes metas do governo, segundo a propaganda política, foram baseadas nas necessidades da população:

as cinco metas do programa de governo – emprego, educação, saúde, agricultura e segurança – são os pontos fundamentais para começar a resgatar a imensa dívida social do nosso país para com seu povo. Não são metas exclusivas nem foram consideradas de forma isolada. Compõem um projeto maior de desenvolvimento, que se viabiliza no longo prazo e deve ser posto em prática imediatamente (CARDOSO, 1994, p.05).

Observa-se que a agricultura era um tema muito importante para a campanha política, basta lembrar que nesta época os movimentos sociais pressionavam o governo com ocupações, marchas e Gritos da Terra. Portanto, atender esses grupos em seu plano político era quase que um “elemento obrigatório” para ser eleito.

Em seu plano de governo, FHC reconhece o papel estratégico da agricultura, apontada como um dos caminhos para a produção diversificada de alimentos e a erradicação da fome:

é nela que se inicia a principal cadeia de produção de bens de consumo de massa – alimentos e fibras vegetais. E é também nela que se pode criar emprego mais rapidamente e com menor custo de investimento” (FHC, 1994, p.40).

Apesar da importância da agricultura para a economia brasileira, os agricultores sofriam com a falta de incentivos, sem uma política apropriada e sem infraestrutura adequada, diferente do que ocorria com a agricultura patronal, como demonstra FHC:

enquanto encontramos segmentos que utilizam padrões tecnológicos modernos, com altas taxas de produtividade, gerando renda e emprego e promovendo uma agricultura sustentável, em outros segmentos a pobreza se perpetua, com baixa produtividade, incapacidade de gerar empregos, baixa renda e degradação ambiental. Esta realidade deixa uma ampla parcela da população à margem do mercado ou incapacitada para produzir renda (CARDOSO, 1994, p. 40).

Para solucionar os problemas enfrentados pelos agricultores familiares, FHC apresentava como propostas:

- Definir as taxas de juros de forma a garantir a competitividade do setor agrícola.
- Criar mecanismos de crédito que viabilizem investimentos no setor agrícola: equipamentos, irrigação e outras obras de infraestrutura.

- Manter o Banco do Brasil como importante agente do crédito rural oficial.
- Apoiar novas formas de financiamento através de agentes financeiros de propriedade do próprio setor rural, como cooperativas de crédito.
- Apoiar a implantação de novos instrumentos de crédito, em articulação com as Bolsas de Mercadorias e de Futuros, seguradoras e bancos comerciais.
- Atualizar e fortalecer o sistema de seguro agrícola, baseado em orientações técnicas que permitam reduzir os riscos das adversidades climáticas e da incidência de pragas e doenças.
- Manter Política de Garantia de Preços Mínimos, estoques reguladores e regras de intervenção claras, transparentes e estáveis.
- Estabelecer preços mínimos tomando como referência as tendências dos preços internacionais e a segurança do abastecimento interno.
- Aplicar a tributação compensatória sobre as importações, quando constatada a presença de subsídios que provoquem dano à produção nacional (CARDOSO, 1994, 52).

Observa-se que o plano de governo proposto por FHC já trazia, ainda que genericamente, alguns dos princípios que seriam utilizados por uma política de fortalecimento da agricultura familiar, como a realização das operações de crédito rural no Banco do Brasil, disponibilidade de crédito para realização de investimentos no setor agrícola, garantia dos preços mínimos e proteção ao mercado brasileiro da desvantagem ocasionada pelo MERCOSUL:

a política para a região sul se baseará no apoio e na melhoria da qualidade e da competitividade da agricultura, da indústria e dos serviços. Especial atenção será dada à reconversão dos setores ou produtos eventualmente afetados pela integração com os países do MERCOSUL (CARDOSO, 1994, p. 14).

Quanto à Reforma Agrária, durante seu programa eleitoral, FHC declarou que “durante muitos anos o Brasil criou um monte de bichos de sete cabeças, medo da reforma agrária, distribuição de renda, reforma da previdência”⁶¹, coisas que durante anos as pessoas rotularam como impossíveis, e para ele eram plausíveis de serem feitas, assim como o desafio concretizado de reduzir a inflação. No tocante aos conflitos agrários, FHC afirmou que os problemas existentes no Brasil eram consequência de uma situação histórica que as políticas públicas não foram capazes de reverter. Seu

⁶¹ Propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vk38JWUh-OE>, acesso em 01/08/2014.

objetivo era “atingir a cem mil famílias [assentadas] no último ano do governo. Essa é uma meta ao mesmo tempo modesta e audaciosa, já que os assentamentos nunca superaram a marca anual de 20 mil famílias” (CARDOSO, 1994, p. 14).

FHC destaca a importância da educação e a profissionalização, através do sistema de extensão rural, dividindo as responsabilidades com o poder público local e regional, a fim de incentivar a maior presença das comunidades na formulação de planos e orientação dos investimentos e respeitar as diferenças de cada região do Brasil.

Além do fortalecimento da agricultura familiar, proposta no plano de governo, FHC também confirmou seu compromisso com a agricultura patronal, onde previa “atuar sobre os “gargalos” existentes na rede de transportes integrados, na eletrificação rural e na modernização dos portos, dentro das estratégias regionais traçadas” (FHC, 1994, p. 49).

Em seu plano de governo, há espaço para as agendas da agricultura patronal e da agricultura familiar, sendo o crédito, inicialmente, previsto para a agricultura patronal e a qualificação de mão de obra para os agricultores mais marginalizados:

uma política agrícola consequente terá que considerar tanto a agricultura moderna, competitiva, com a utilização de instrumentos ágeis e eficientes de crédito e de garantia de estabilidade da renda agrícola, quanto os produtores e trabalhadores rurais marginalizados, que, além daqueles instrumentos, requerem amplo programa de formação de mão de obra e extensão rural, a fim de resgatar a cidadania para todos os homens do campo (CARDOSO, 1994, p. 40).

Não é porque a agricultura familiar tinha espaço dentro do plano de governo de FHC que as ideias apresentadas ganhariam automaticamente espaço na agenda de governo. A formação da agenda de governo é algo mais amplo, que depende da junção dos três fluxos (Problemas, Político e Soluções) e da abertura de uma janela de oportunidade.

A seguir, apresentaremos alguns dos elementos que contribuíram para a vitória de FHC nas eleições de 1994.

b) A Vitória de FHC

A intersecção entre economia e política é um elemento chave no debate em torno da chegada de FHC ao governo. Ainda durante a campanha presidencial havia duas interpretações sobre o fenômeno eleitoral: uma voluntarista (FHC teria concebido o Plano Real a fim de eleger-se) e a outra hiperestruturalista (a candidatura de FHC teria sido gestada pelas novas elites dominantes para viabilizar no país uma coalizão de poder capaz de dar sustentação ao programa de estabilização) (SALLUM JÚNIOR, 1999).

A vitória de FHC, segundo Sallum Júnior (2003), representou a construção de uma nova hegemonia, encerrando a transição política brasileira pós-ditadura:

a transição política brasileira começou com a crise do Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo de FHC, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificados com a democracia representativa (SALLUM JÚNIOR, 2003, p.35-36).

Sallum Júnior (1999) afirma que FHC⁶² antes de tomar posse na Presidência da República identificou em seu governo duas etapas de transição: no tocante à transição político/institucional para a democracia, que teria encerrado com a sua eleição, e a transição para além da “Era Vargas”, que assume como programa de governo, objetivando romper com resquícios do poder político, da sociedade e da economia remanescentes do governo de Vargas:

o núcleo dessa perspectiva pode ser resumido neste pequeno conjunto de proposições: o Estado não cumpria funções empresariais, que seriam transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas e os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria

⁶² Sallum Júnior (1999) apresenta novas balizas cronológicas para o governo FHC. Para ele, sob perspectiva econômica e sociopolítica, a gestão de FHC começa no período de lançamento do Plano Real, antes de sua posse, e termina em 1999, quando se inicia o seu segundo mandato e alterou-se radicalmente o regime cambial no país.

desenvolver mais intensamente políticas sociais (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.31).

Assim, o governo FHC buscou romper com os alicerces legais do Estado Nacional-desenvolvimentista, parcialmente constitucionalizado em 1988, executando “um enorme programa de privatizações e venda de concessões tanto no âmbito federal como no estadual” (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.32).

c) Arenas de Influência no Governo FHC

A coalizão vitoriosa de 1994 contou com uma posição política favorável para realizar seus propósitos com a candidatura de FHC e de uma boa maioria no Congresso Nacional da coligação centro-direita, articulada na aliança Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Na maioria dos estados, venceram as eleições candidatos aliados politicamente ao presidente.

Sallum Júnior (1999) identifica três arenas de poder dentro do governo FHC, são elas: a “arena institucional” (atores utilizam os recursos oriundos das posições institucionais que ocupam); a “arena de influência” (atores competem entre si, utilizando como recurso a sua capacidade de convencimento) e a “arena de coerção” (atores utilizam meios físicos, como por exemplo, greves/passeatas, para atingir seus objetivos). Dada a diversidade de arenas para implementar as mudanças constitucionais pretendidas, FHC teve que negociar com essas arenas de poder.

O maior desafio político de FHC estava concentrado na arena político institucional. Na arena coercitiva, o sentimento difuso de simpatia popular teve relevância, dificultando as mobilizações contrárias ao governo. No entanto, destaca-se que os movimentos sociais agrários mantiveram-se na ofensiva durante todo o governo FHC. Já na arena da influência o governo tinha posição favorável, já que “os órgãos de comunicação de massa e a maioria dos formadores de opinião já aderiram, há bastante tempo, à perspectiva mais

liberal e internacionalizante que orientava o bloco hegemônico” (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.42).

Quanto às votações no Congresso Nacional, Sallum Júnior (1999) afirma que as medidas legislativas foram aprovadas com certa facilidade por FHC, apesar da oposição dos partidos de esquerda, que ocupavam um pequeno espaço no Senado e na Câmara dos Deputados:

as forças de esquerda, marcadas pelo nacionalismo e pelo estadismo, orientadas para a reconstrução do projeto nacional-desenvolvimentista numa versão favorável à incorporação das massas populares- conseguiram obter só uma presença frágil no mundo político oficial, cerca de 1/5 das cadeiras da Câmara dos Deputados e menos ainda do Senado (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.41).

O conjunto de mudanças, propostas por FHC, materializou-se em um novo bloco hegemônico dos parlamentares, burocratas, dirigentes do executivo, empresários, mídia, classe média, e sindicalismo urbano. Houve nesse bloco fortes polarizações no seu interior, devido às disputas internas em torno da política econômica. Essa polarização basicamente pode ser dividida em duas versões distintas do liberalismo: o neoliberalismo (mais doutrinário e fundamentalista) e o liberal-desenvolvimentismo (que absorve parte da tradição anterior). A primeira versão do liberalismo, o neoliberalismo, teve mais consistência do que a segunda versão, materializando-se em texto programático e orientando as ações governamentais.

Fernando Henrique incentivou a aprovação no Congresso Nacional de leis complementares regulando as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, já autorizadas pela Constituição, como eletricidade, rodovias, ferrovias, o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro, a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte do petróleo e gás, e a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações a empresas privadas, dentre outros.

A aliança entre o poder Executivo e o Legislativo deve-se, em grande parte, à distribuição para a base parlamentar de recursos políticos específicos, controlados pelo Executivo. No governo de FHC, um dos fatores que contribuiu

para que o governo tivesse uma coalizão ampla na Câmara e no Senado foi a acomodação dos membros de outros partidos nos diversos ministérios:

a escolha do ministério permitiu ao presidente eleito consolidar sua maioria parlamentar, incorporando à coalizão original o maior partido brasileiro, o PMDB, cujo candidato à Presidência havia sido fragorosamente derrotado. Em boa parte das votações, além disso, a coligação governista podia contar com a maioria dos votos do PPB, partido situado à direita da aliança governista (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.41).

Observamos que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não escapou à lógica de acomodação de interesses. Assim que tomou posse, FHC escolheu para o MAPA José Eduardo Andrade Vieira⁶³, líder da base petebista; e em 1996, Arlindo Porto⁶⁴, também do PTB.

Um episódio que ilustra claramente a acomodação de interesses dentro dos ministérios foi a saída de Arlindo Porto do MAPA. Em 1998, FHC rompendo com a ocupação petebista no MAPA, nomeou o gaúcho Francisco Turra (PPB)⁶⁵ ao cargo de Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e, em contrapartida, ofereceu o cargo de Ministro do Trabalho a Arlindo Porto, que o recusou. Porto, ao deixar o MAPA, criticou a guerra pelos cargos travada entre os partidos da base aliada⁶⁶:

“esse fisiologismo tem de acabar”, atacou Porto. “Eu não participo desse fisiologismo e por isso deixo o Ministério (...) eu, pessoalmente, não comungo com esta ideia de que para participar de um governo tem que negociar cargos. Eu não trabalho com esse tipo de político. Eu sou um homem público e tenho uma visão um pouco diferente. É legítimo o pleito, mas eu não concordo. Se alguém quer continuar a pleitear, que continue, eu respeito, mas não entendo que para apoiar o

⁶³ Membro da família Andrade Vieira (proprietária do banco Bamerindus). Foi senador pelo Paraná, Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo entre outubro de 1992 e dezembro de 1993 e cumulativamente ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (1 de setembro de 1993 a 13 de outubro de 1993). Voltou a ser Ministro da Agricultura (1 de janeiro de 1995 a 2 de maio de 1996).

⁶⁴ Eleito prefeito de Patos de Minas (1983-1988), vice-governador do Estado de Minas Gerais (1991-1994). Foi Ministro do MAPA entre 30/04/1996 a 08/04/1998, período da implementação de programas como PRONAF e Erradicação da Febre Aftosa. Senador pelo estado de Minas Gerais de 1995 a 2003 pelo PTB.

⁶⁵ Enquanto Arlindo Porto era Ministro do MAPA, Turra ocupava o cargo de presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

⁶⁶ Essa “guerra” pelos Ministérios, travada entre os partidos da base aliada justifica, em grande medida, a quantidade de ministros que ocuparam o Ministério da Agricultura e Abastecimento nas gestões anteriores a FHC.

governo, tem que estar fazendo parte do governo e ocupando cargo⁶⁷”.

A figura a seguir apresenta os 03 ministros que ocuparam o MAPA durante o primeiro governo de FHC:

Figura 05: Ministros do MAPA entre 1995-1998⁶⁸



José Eduardo de Andrade Vieira

Banqueiro e senador, José Eduardo de Andrade Vieira foi o primeiro ministro da pasta do governo Fernando Henrique Cardoso. Desta vez, ele ocupou o cargo de 1º de janeiro de 1995 a 2 de maio de 1996, época em que a pasta se chamava Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Pecuária. Banqueiro, nascido em Tomasina (PR), em 30 de setembro de 1938, Andrade Vieira foi também ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo.



Arlindo Porto Neto

Administrador formado pela Universidade Federal de Uberlândia, em Minas Gerais, Arlindo Porto Neto foi titular da pasta de 2 de maio de 1996 a 4 de abril de 1998, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Um mês depois da posse, o governo editou a Medida Provisória nº 1.450 dando à pasta o nome de Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Arlindo Porto nasceu em Patos de Minas (MG) em 1945.



Francisco Sérgio Turra

Com formação em direito e comunicação, Francisco Sérgio Turra foi titular da pasta durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso: entre 7 de abril de 1998 a 1º de janeiro de 1999 e de 1º de janeiro a 19 de julho de 1999. Nasceu em Marau (RS), no dia 16 de setembro de 1942.

A troca de ministros no primeiro governo de FHC (1995-1998) foi menor do que no governo de Fernando Collor e Itamar Franco, onde durante 1991-

⁶⁷ Disponível em: <http://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/050498/brmundo2.htm>, acessado em 24/05/12.

⁶⁸ Informações disponíveis em: <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/gestao-estrategica>, acesso em 30/08/2014.

1994 passaram 08 ministros pelo MAPA, o pode ser um indicativo da falta de importância estratégica do Ministério na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura.

Segundo Murilo Flores, as nomeações de Ministros da Agricultura são uma das últimas a acontecer, e geralmente são preenchidos por “aqueles que ficaram de fora na partilha”⁶⁹, já que o agronegócio não precisa de um Ministério, pois quem define a política econômica da Agricultura é a Fazenda. O Ministério da Agricultura⁷⁰ é um espaço de *lobby* para os interesses do agronegócio⁷¹.

- Pressão exercida pelos movimentos sociais

Os anos 1990 foram marcados por grandes mobilizações da sociedade organizada ao redor dos problemas sociais que colocaram o Brasil entre as nações com maiores índices de desigualdade do mundo. A participação dos representantes da sociedade civil junto aos órgãos governamentais, tanto na formulação, quanto na implementação das políticas públicas, permitiu maior democratização das ‘coisas públicas’ (MATTEI, 2006). Este período foi decisivo para mudar os rumos do desenvolvimento rural. Movimentos como a CONTAG e o DNTR/CUT passaram a se organizar e direcionaram as suas reivindicações para a chamada ‘reconversão e reestruturação produtiva’ dos agricultores familiares afetados pela MERCOSUL⁷² (SCHNEIDER; MATEI; CAZELLA, 2004).

⁶⁹ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

⁷⁰ Para Murilo Flores, o Ministério da Agricultura, no Brasil, é um espaço para fechar a pactuação de partidos.

⁷¹ Segundo Murilo Flores, na Argentina, país, essencialmente agrícola, a Secretaria de Agricultura é um setor do Ministério da Fazenda.

⁷² Tratado assinado em 26 de março de 1991 pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com vistas a criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), integrando os quatro países por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>, acesso em 03/09/2014.

O MERCOSUL gerou concorrência econômica especialmente na região Sul, criando aparente desvantagem da agricultura brasileira, já que os produtos dos demais países, principalmente Argentina e Uruguai⁷³, chegavam ao Brasil com valor menor, pois estavam isentos de impostos de importação, industrialização e taxas aduaneiras, entrando no comércio brasileiro: de 4% das importações em 1993, 14% em 1994. Assim, a criação de uma política pública de crédito que viabilizasse os pequenos agricultores, promovendo o desenvolvimento de sistemas agrícolas ambientalmente sustentáveis, seria uma das formas de minimizar a concorrência gerada pelo MERCOSUL⁷⁴, já que quanto maior a abertura, maior será a exposição dos preços nacionais aos internacionais e, portanto, mais fortes serão os impactos na economia (MULLER, 1995).

Em 1993 ocorreu em Chapecó (SC) o seminário “Crédito de Investimento: uma luta que vale milhões de vidas”, organizado pelo DNTR/CUT. No encontro foi estruturada uma primeira versão do que poderia ser um programa de fortalecimento da agricultura familiar. Nessa época travou-se uma grande discussão sobre qual deveria ser a bandeira central do movimento sindical. Segundo o boletim do Deser (1997), a bandeira escolhida foi a do crédito. Neste seminário,

as organizações dos agricultores familiares (DNTR/CUT e CONTAG) reivindicaram um programa de crédito específico, consolidando-se no PRONAF. O Fórum Sul dos Rurais da CUT realizou um seminário, em Chapecó, no ano de 1993, com o lema “Crédito de investimento – Uma luta que vale milhões de vidas”. O seminário indicou que o crédito seria a bandeira central do movimento sindical naquele momento, que poderia desencadear a conquista de outras políticas: assistência técnica, crédito fundiário, pesquisa, educação e formação profissional, infraestrutura e habitação. De acordo com as resoluções do seminário, a proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores tinha como objetivos: recuperar e implementar a infraestrutura necessária aos pequenos estabelecimentos rurais, redefinindo os seus sistemas de produção e capacitando-os para competirem com os produtores dos países do MERCOSUL; adequar o nível

⁷³ A maior parte dos produtos importados da Argentina e Uruguai, na década de 90, eram predominantemente agrícolas (já as exportações brasileiras para esses países eram predominantemente industriais), destacando-se os produtos da indústria de moagem: grãos (trigo), cereais (trigo e arroz), frutas (maças e peras), produtos hortícolas (alho, batata e cebola) e sementes oleaginosas (soja). Do Paraguai importa-se basicamente fibra, madeira, animais vivos e soja (MULLER, 1995).

⁷⁴ Sidemar Nunes. Entrevista concedida à autora em 19/08/2011. Paraná: 2011.

tecnológico utilizado, possibilitando a redução dos custos de produção e o aumento da qualidade e da produtividade agrícola; aumentar a produção de alimentos de forma a garantir a segurança alimentar do país; permitir o desenvolvimento de uma agricultura ecologicamente sustentável (NUNES, 2007, p.01).

Além do crédito, as pautas de reivindicações dos movimentos sociais incluíam assistência técnica, infraestrutura, conservação do meio ambiente, tecnologia, dentre outros. No entanto, durante as negociações com o governo, esses atores acabaram focando a demanda por crédito rural diferenciado, que dentre as diversas pautas, era considerada a mais urgente. Segundo Bittencourt (2003), os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “não podemos discutir assistência técnica se não tivermos créditos para produzir”, “não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito”; “o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação” (BITTENCOURT, 2003, p.101). O crédito era, portanto, uma necessidade urgente para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares.

-Clima Nacional⁷⁵

Segundo Kingdon (1993), a atenção dos tomadores de decisão pode ser capturada por causa de um evento dramático (como um massacre); crises (como a crise no preço dos alimentos); surgimento/difusão de símbolos poderosos (por exemplo, o assassinato de um líder local); ou ainda, experiências dos tomadores de decisão (por exemplo, um político tenta resolver um determinado problema durante sua gestão). Esses eventos podem concentrar a atenção do governo para um determinado assunto. Quando os tomadores de decisão percebem (ou acham que percebem) este tipo de sentimento nacional presente no povo (*sentimento ou “clima” nacional*), eles aproveitam para promover alguns itens da agenda de governo e restringir

⁷⁵ Este trecho também poderia ser analisado dentro do Fluxo dos Problemas, já que os assassinatos de trabalhadores rurais também constitui um problema a ser enfrentado pelo então presidente FHC.

outros (por exemplo, políticos analisam a viabilidade da reforma agrária consoante as pesquisas de opinião dos seus eleitores, e, a partir dessas pesquisas, analisarão se o assunto entrará ou não na agenda governamental).

Um exemplo de evento que ocasionou comoção nacional foi o Massacre de Corumbiara, Rondônia, em 1995, que deixou 11 mortos (9 membros de movimentos sociais e 2 policiais). Neste período, 532 famílias ocuparam a Fazenda Santa Elina, no extremo sul do Estado. Em confronto com policiais, 09 membros dos movimentos sociais, incluindo uma criança de 07 anos, foram assassinados pela política. A matéria a seguir foi produzida pela Comissão da Pastoral da Terra⁷⁶ (CPT) e descreve o que ocorreu em Corumbiara:

no começo daquele agosto, os sem-terra decidiram enviar ao então governador, Valdir Raupp (PMDB), um ofício chamando atenção para o clima tenso. Tarde demais: em 29 de julho, o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Roberto Rodrigues, havia endereçado carta ao gabinete de Raupp: “A classe dos produtores rurais espera e confia na ação enérgica e imediata do governo de Vossa Excelência. A violência precisa ser extirpada no início, antes que se expanda como rastilho de pólvora”, cobrou Rodrigues. O homem que seria ministro da Agricultura do primeiro governo Lula trouxe ao papel aquilo que até hoje corre à boca pequena: a preocupação dos fazendeiros era que as ocupações se espalhassem pela região.

Em 1º de agosto, o juiz Glodner Pauletto expediu ofício à Polícia Militar: o mandado de reintegração de posse deveria ser cumprido “IMEDIATAMENTE”. Tropas deslocadas de Porto Velho se somaram às de Vilhena e às de Colorado do Oeste, quase 200 homens. Uma semana após a ordem, o major José Ventura Pereira, que deveria comandar a operação, reuniu-se com os sem-terra, enquanto os colegas armavam acampamento em frente ao assentamento vizinho. Ventura prometeu que voltaria a conversar com o magistrado em busca de uma solução pacífica, o que está registrado em gravação.

Naquela madrugada, porém, os PMs começaram a marchar em direção ao acampamento dos agricultores (...). Difícil dizer quem começou o tiroteio. Os sem-terra tinham em torno de 40 homens armados, o chamado grupo da segurança (...). O posseiro Sérgio Rodrigues Gomes estava em poder da polícia quando foi retirado do local, com vida, em uma picape. O corpo apareceu boiando no dia 24 em um rio, com marcas de tortura e sinais de execução sumária. Os depoimentos conectam essa morte a um funcionário de Antenor Duarte do Valle, pecuarista de São Paulo que liderava os proprietários da

⁷⁶ A CPT historicamente é uma importante aliada na criação e fortalecimento dos movimentos sociais e partidos políticos. O PT e o MST são exemplos de articulações criadas dentro das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

região, fundador da seccional rondoniense da União Democrática Ruralista (UDR).

Ele tem fazendas em vários municípios de Rondônia e de Mato Grosso e alguns processos por desmatamento ilegal. É também um habitué da chamada “lista suja” do trabalho escravo, do Ministério do Trabalho e Emprego, que frequentou regularmente entre 2004 e 2009. Um relatório expedido ao governador no começo de agosto indicava como solução para o problema a destinação provisória de 500 hectares para uma roça comunitária dos posseiros, proposta que não foi vetada por Hélio Pereira de Moraes, dono da fazenda, mas por Antenor.

Nos meses seguintes ao massacre, o INCRA assentou as famílias. Enquanto a maior parte retomava a vida, dois dos sem-terra começavam a sofrer acusações. Para o Ministério Público, Claudemir Gilberto Ramos e Cícero Pereira Leite Neto são responsáveis pela morte dos dois policiais. Na impossibilidade de que se identifique a autoria dos disparos, de acordo com o MP, os que promoveram a ocupação devem pagar pelo crime.

Do lado dos policiais, a situação foi igualmente complexa. Rondônia não contava com órgãos próprios de perícia, muitas das balas encontradas nos corpos não foram submetidas aos exames legais, o controle do uso de munição e armamento pelos batalhões era frágil e a cena dos fatos havia sido desfeita. “Eu estava com consciência de que tinham me colocado só pra ter mais um. Digo de coração: nunca imaginei que seria condenado”, recorda o soldado Airton Ramos de Moraes. “As testemunhas não reconheceram, a balística não deu nada, e peguei 18 anos.”

Enquanto o fazendeiro Antenor Duarte escapou já na fase de instrução do processo, dez PMs e dois sem-terra foram levados a júri popular.

O atual comandante da PM de Rondônia é Paulo César de Figueiredo. Em 1999, foi pronunciado réu por nove homicídios de sem-terra, e não chegou a ir júri. Seu colega José Hélio Cysneiros Pachá, julgado e absolvido, foi promovido em 3 de setembro a coronel, assumiu a coordenadoria de policiamento de Porto Velho⁷⁷

⁷⁷ Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/17740>, acesso em 03/09/2014.

Imagem 01⁷⁸: Polícia e Manifestantes em Corumbiara



Imagem 02⁷⁹: Matéria do Estado de São Paulo em 26/08/1995

SEGUNDA-FEIRA, 28 DE AGOSTO DE 1995

NOTAS E INFORMAÇÕES

O ESTADO DE S. PAULO - A1

A estratégia do pouco-caso

Conselheiros do presidente Fernando Henrique Cardoso reclamam que uma pouca dias de relativa inatividade no Congresso sobrepõem ainda mais a combalida frente de apoio parlamentar do governo. É a lógica do senso comum. Entre a promulgação das emendas da ordem econômica e o início dos trabalhos relativos às reformas tributária e administrativa existe um hiato que seria bom preencher para que deputados e senadores não se percam na lapa-carpas das especulações nem dispensem a vontade de votar com o governo. Em resumo, seria preciso manter os congressistas ocupados com questões concretas, atores para o foco principal de seu interesse até agora: a regulamentação lógica e obrigatória das emendas da ordem econômica.

Senso comum, infelizmente, não é sinônimo de bom senso. No caso, os conselheiros do presidente partem da premissa, tão arrogante quanto equivocada, de que os parlamentares precisam de laborterapia para continuar apoiando o governo. A experiência, no entanto, tem mostrado que os parlamentares não se deixam adiar, correndo de prado em prado para faz-los girar, muito embora façam outros malabarismos. Só equilibrar objetos em movimento quando seu interesse é aguçado. Finais a motivação, deixam que o prato caia e quebre. O prato da regulamentação da ordem econômica é pobre substituto para o salto mortal triplo, sem rede, que o governo pede

aos parlamentares que façam ao examinar os projetos da reforma tributária — com as armadilhas do empenho compulsório e do fim do sigilo bancário — e administrativa — com a oposição cética do funcionalismo, acolitado pelos empunçados das estatais.

Ora, a virar a tase do mais elementar senso comum, o governo teria de produzir projetos de regulamentação em algumas horas, para que em um ou dois dias o Congresso comece a examiná-los, ocupando-se até a última semana de setembro, quando os projetos de reforma tributária e administrativa tomarem o tempo integral dos congressistas. O alvitre seria apenas leviano, não indicasse o baixo grau de importância que esses conselheiros do presidente da República atribuem à regulamentação das emendas da ordem econômica.

No entanto, a estratégia governamental para a aprovação das emendas transferiu para a aprovação da responsabilidade por quaisquer inovações que possa haver na ordem econômica, exceto no que se refere à definição de empresa nacional, que é dispositivo auto-aplicável. No restante dos casos, a "flexibilização" constitucional foi inócua a ponto de não produzir novos efeitos, a menos que a regulamentação assim determine. É o caso da Petrobrás,



que continua com garantias virtuais de operadores do monopólio estatal do petróleo, exceto nos campos de atividade e nas áreas geográficas em que não atua.

Os conselheiros do presidente da República querem que os projetos de regulamentação das emendas da navegação de cabotagem e do gás canalizado sejam imediatamente para o Congresso, para distair a atenção de parlamentares que, meio ociosos, possam pensar naquilo que não presta, deixando de apoiar o governo. Ora, tais projetos não existem. Os órgãos do governo nos quais tais assuntos estão afetos ainda não consolidaram suas propostas iniciais, e, mesmo que o tivessem feito, os temas são suficientemente importantes para que não sofram o tratamento perfunctório que vem sendo sugerido. Ao contrário, e justamente porque serão decisivos para a vida nacional, os projetos de regulamentação devem ser bem ponderados e discutidos para evitar que os empenhamentos da Constituição Federal simplesmente se transfiram para a legislação infraconstitucional.

A subcomissão da Comissão do Gás do Ministério das Minas e Energia que vai estudar a regulamentação da emenda do gás canalizado não deve se pronunciar sobre questões, preli-

minares antes do próximo dia 11. Ainda está na fase da coliva das partes interessadas, distante, portanto, da etapa das acomodações necessárias entre os conceitos básicos da flexibilização do monopólio e a base legal.

Mais complicada e delicada, no entanto, é a regulamentação da navegação de cabotagem. Há sério risco de que as antigas restrições constitucionais transigam para o projeto de lei complementar para atender a anacrônicas considerações de segurança nacional. O ministro da Marinha já fez sua objeção à abertura da cabotagem a outras bandeiras que não a brasileira, com base inclusive na improvável hipótese de uma guerra — esquecido de que a decretação do estado de guerra altera as relações jurídicas e suspende direitos e privilégios. São objeções que confrontam o espírito que presidiu a decisão governamental de "flexibilizar" o monopólio. A despeito disso, o projeto de regulamentação está sendo redigido, ao que se informa, pelo Estado-Maior da Armada, o que dá à questão aspecto militar e de segurança nacional que suplanta a natureza eminentemente econômica que tem hoje a navegação de cabotagem.



Relatório da Polícia Federal confirma que há duas semanas ocorreu um massacre em Rondônia que afronta os foros de civilização do País. O que se passou na madrugada de 8 de agosto não foi um enfrentamento entre grupos armados de posseiros e policiais, na desocupação da Fazenda Santa Elina, em Corumbiara. Os laudos não deixam dúvida de que oito dos nove posseiros foram mortos por tiros disparados a curta distância. Não há dúvida também de que o enfrentamento inicial — resultando em dois policiais mortos — descontrolou emocionalmente a tropa, sendo evidência do destempero o fato de uma das vítimas ter recebido 19 disparos na cabeça. Como os posseiros reclamam de mais de duas décadas de desaparecidos, não é impossível que o número de vítimas seja bem maior. E conhecer a

Afrontoso massacre

extensão da violência da força policial é essencial para que se deslanchem todas as responsabilidades. As penas e as políticas.

Quando o juiz Gláuber Paudeto expediu a ordem de "despejo imediato", dela com certeza não constava a necessidade de uma desocupação ocorrer em plena madrugada. Por que a retomada de posse foi feita naquela hora imprópria, ainda coberta pela escuridão da noite? O coronel comandante da operação certamente não desconhecia que qualquer mandado judicial, pela Constituição, só pode ser executado durante o dia. O juiz, que na véspera do massacre, conversou com o coronel comandante da operação, com certeza, sabia das tratativas que se desenrolaram no dia 17, data em que foi expedida ordem judicial no dia 9, em que a polícia resolveu cumprir. Por algum motivo, preferiu não

suspender ou adiar o cumprimento do mandado, embora as negociações para a desocupação pacífica estivessem bastante adiantadas quando ocorreu o emprego da força. Como se vê, trata-se de história com muitas lacunas a preencher.

O laudo da Polícia Federal começa a dar resposta a algumas questões.

São respostas que expõem a crueldade com que agiu a Polícia Militar de Rondônia. Não chocamos desceram os leitores com detalhes das necrópsias. Passamos adiante.

O laudo da Polícia Federal descreve a marcha de 20 quilômetros que 355 posseiros (na maioria mulheres e crianças) tiveram de fazer até Corumbiara, "amarrados

em cordas uns aos outros". Os relatos enviados ao Conselho Permanente da CNHR, nem sempre isentos, desta vez corroboram o que a Polícia Federal denunciou, apenas completando a descrição de horrores com a narração, pelos sobreviventes, do "longo dia" que precedeu a marcha até Corumbiara: foram obrigados pelos soldados a passar o dia expostos ao sol com a cabeça na terra, e se erguiam o rosto eram chutados por pés calçados com botas até que voltassem à posição original.

De atrocidades desse jaez a Humanidade está farta e o Brasil não precisa. Se o governo de Rondônia não consegue responsabilizar os culpados, que a PF o faça.

⁷⁸ Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/noticias-2/12-conflitos/1787-massacre-de-sem-terra-ocorrido-ha-18-anos-em-corumbiara-esta-longe-de-desfecho>, acesso em 03/09/2014.

Um ano após o Massacre de Corumbiara, outro trágico evento aconteceu: o Massacre de Eldorado dos Carajás, no estado do Pará. O conflito com a polícia deixou 21 pessoas mortas, como aponta a notícia a seguir:

dezenas de soldados e oficiais saíram de seus quartéis de Parauapebas e Marabá, armados de fuzis com munições reais e sem identificação nas fardas, prenunciando o massacre.

Cercaram os caminhantes e impediram a continuidade da marcha que o MST estava fazendo até Belém. Todos eles foram todos absolvidos. Alguns morreram assassinados pela violência social. Outros devem estar remoendo o remorso até hoje.

Não podemos esquecer que comandaram a tropa o Coronel Mário Pantoja e o Major José de Oliveira. Ambos foram condenados a 228 anos de prisão cada. Porém, estão recolhidos a apartamentos privativos de oficiais em algum quartel de Belém.

Não podemos esquecer que consta nos autos processuais, denunciada pelos advogados da Polícia Militar, de que a operação militar foi custeada com recursos da mineradora Vale do Rio Doce, que não queria ter marchantes atrapalhando a passagem dos seus lucros.

Não podemos esquecer que há entre as vítimas 69 feridos com sequelas, a maioria impossibilitados para o trabalho agrícola. As viúvas foram indenizadas pela Assembleia Legislativa do Pará e recebem um salário mínimo mensal⁸⁰.

O Massacre de Eldorado dos Carajás, assim como o Massacre de Corumbiara, foi disponibilizado até mesmo nos grandes veículos de comunicação, como a Folha de São Paulo, Veja, Jornal do Brasil e o Globo, aparentemente não tão sensíveis aos movimentos sociais agrários.

⁷⁹ Disponível em: http://www.tranca-on-line.blogspot.com.br/2012_08_01_archive.html, acesso em 03/09/2014.

⁸⁰ Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/15995>, acesso em 09/12/2014.

Imagem 03⁸¹ : Capa do jornal do Brasil



Imagem 04⁸² : Foto de Sebastião Salgado, Massacre de Eldorado dos Carajás



⁸¹ Disponível em: http://www.tranca-on-line.blogspot.com.br/2012_08_01_archive.html, acesso em 03/09/2014.

⁸² Disponível em <http://terramagazine.terra.com.br/blogterramagazine/blog/2014/04/17/frei-xavier-%E2%80%9Cvotar-bem-e-o-unico-tributo-aos-mortos-de-carajas%E2%80%9D/>, acesso em 03/09/2014.

Imagem 05⁸³: Capa da revista Veja sobre o Massacre de Eldorado dos Carajás



Imagem 06⁸⁴: Matéria da revista Veja sobre o Massacre de Eldorado dos Carajás



⁸³ Disponível em: <http://freakshowbusiness.wordpress.com/tag/cassia-eller/>, acesso em 03/09/2014.

⁸⁴ Disponível em: <http://teratologiacriminal.blogspot.com.br/2013/07/massacre-de-eldorado-dos-carajas.html>, acesso em 03/09/2014.

Para Murilo Flores, empreendedor do PRONAF, a violência contra os movimentos sociais causaram repercussão nacional e sensibilização da sociedade, contribuindo para a formação na agenda de governo da agricultura familiar:

no massacre de Eldorado dos Carajás, o MST estava no auge da sua popularidade, tudo isso colocava pressão (...) depois foi alimentando com esses fatos dramáticos que ocorreram, ao longo dos anos 90, que fizeram com que todo mundo passasse a olhar esse tema da agricultura familiar. Esse tema foi crescendo, ganhou a mídia, que passou a olhar com muito carinho, foi sendo cada vez mais percebido o que implicava você ajudar este agricultor [familiar]⁸⁵.

Além dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás, neste período, inúmeros trabalhadores rurais foram vítimas de violação dos Direitos Humanos. Estima-se que entre os anos de 1994 e 1996, 142 pessoas foram assassinadas, como podemos observar na tabela a seguir⁸⁶:

⁸⁵ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

⁸⁶ Conflitos no Campo Brasil 1996. Disponível em: <http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/254-conflitos-no-campo-brasil-1996?Itemid=0>, acesso em 14/09/2014.

Tabela 04: Violência no Campo entre 1991-1996

| | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------------------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <u>CONFLITOS DE TERRA</u> | Nº de conflitos | 383 | 361 | 361 | 379 | 440 | 653 |
| | Assassinatos | 49 | 35 | 42 | 36 | 39 | 46 |
| | Pessoas envolvidas | 242.196 | 154.223 | 252.336 | 237.501 | 318.458 | 481.490 |
| | Ha Conflitivos | 7.037.722 | 5.692.211 | 3.221.252 | 1.819.963 | 3.250.731 | 3.395.657 |
| <u>TRABALHO ESCRAVO</u> | Nº de conflitos | 27 | 18 | 29 | 28 | 21 | 19 |
| | Assassinatos | | | | 1 | | 4 |
| | Pessoas envolvidas | 4.883 | 16.442 | 19.940 | 25.193 | 26.047 | 2.487 |
| | Ha. Conflitivos | | | | | | |
| <u>OUTROS</u> | Nº de conflitos | 43 | 54 | 155 | 78 | 93 | 78 |
| | Assassinatos | 5 | 11 | 10 | 10 | 2 | 4 |
| | Pessoas envolvidas | 307.123 | 15.331 | 118.952 | 45.925 | 36.581 | 451.157 |
| | Ha. Conflitivos | | | | | | |
| <u>TOTAL</u> | Nº de conflitos | 453 | 433 | 545 | 485 | 554 | 750 |
| | Assassinatos | 54 | 46 | 52 | 47 | 41 | 54 |
| | Pessoas envolvidas | 554.202 | 185.996 | 391.128 | 308.619 | 381.086 | 935.134 |
| | Ha. Conflitivos | 7.037.722 | 5.692.211 | 3.221.252 | 1.819.963 | 3.250.731 | 3.395.657 |

Em outubro de 1995, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), diante das diversas violações dos direitos humanos cometidos contra a população no campo, entregou ao Presidente da República um amplo relatório mostrando que só em 1994 ocorreram 485 conflitos, dos quais resultaram 47 assassinatos. Em 1995 ocorreram 554 conflitos e 41 assassinatos. Além do relatório, denunciando a violência contra os trabalhadores rurais, a CPT, visando a permanência e o desenvolvimento do homem no campo, entregou as seguintes propostas ao governo federal:

- a) é preciso urgir uma reforma tributária capaz de desestimular as grandes propriedades improdutivas;
- b) cuidar da formação adequada dos adolescentes e jovens do meio rural.
- c) assegurar o atendimento programado e imediato aos grupos dos sem-terra.
- d) conceder o apoio às famílias dos assentamentos por meio de créditos bancários, serviços de saúde, tecnologia, escoamento do produto e outros incentivos⁸⁷.

Além da negociação com o Governo Federal, a CPT utilizava-se da grande mídia para denunciar os abusos cometidos pelo Estado. Segundo a matéria “Reforma Agrária, por quê?”, publicada em 1995 no jornal Folha de São Paulo, para a CPT,

a pessoa humana, por força da própria dignidade, tem o direito de manter a própria sobrevivência e a de sua família por meio do trabalho. No entanto, a desigual e injusta distribuição da terra impede o acesso de milhões de brasileiros ao trabalho rural. Em contrapartida cresce a centralização fundiária, colocando nas mãos de poucos propriedades muito extensas⁸⁸.

Diante do cenário de violência no campo, comoção nacional, apoio da população e da mídia, os movimentos sociais pressionavam o governo através de marchas e ocupações e negociavam pautas políticas.

Em abril de 1995 ocorreu o 6º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, que reuniu em Brasília cerca de 2.000 líderes camponeses. Segundo Francisco Urbano, em artigo da Folha de São Paulo, “o congresso aconteceu no momento em que o pequeno agricultor era excluído da política de crédito, da comercialização, da assistência técnica e era espoliado pelo setor patronal sem Carteira de Trabalho assinada”⁸⁹. Trata-se da reivindicação dos direitos dos trabalhadores rurais por políticas públicas diferentes das até então implementadas, já que embora o governo fizesse promessas, não destinava recursos financeiros suficientes, como no caso do Plano Nacional de Reforma

⁸⁷ Folha de São Paulo, sábado, 28 de outubro de 1995. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/10/28/opiniaio/8.html>, acesso em 16/09/2014.

⁸⁸ Folha de São Paulo, sábado, 28 de outubro de 1995. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/10/28/opiniaio/8.html>, acesso em 16/09/2014.

⁸⁹ Artigo de Francisco Urbano para o jornal Folha de São Paulo. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/28/opiniaio/10.html>, acesso em 10/10/2014.

Agrária: “com uma mão, o Executivo exhibe um projeto; com a outra, tira toda possibilidade de sua realização”⁹⁰.

os trabalhadores rurais não estão voltados para o “muro das lamentações”, pedindo caridade ou esmolas. Cobram seus direitos, querem mudanças de conduta em relação ao campo e têm propostas fundamentais para o país: a reforma agrária e a definição de uma política agrícola específica para a agricultura em regime de economia familiar. A reforma agrária é necessária não só para tirar da indigência milhões de trabalhadores, que vivem às margens das estradas, mas também por ser instrumento de distribuição de renda, geração de emprego e construção da cidadania. É, no entanto, um processo que tem de ser complementado por uma política agrícola diferenciada, que implica uma visão de desenvolvimento distante da que vem sendo executada até hoje⁹¹.

Também em 1995 ocorreu o “I Grito da Terra Brasil”⁹²: por um país sem fome, sem violência e com trabalho”. Trata-se de uma manifestação nacional coordenada pela CONTAG e pelo DNTR/CUT, que contava com a participação de diversas entidades representativas e de apoio à agricultura familiar, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas Brasileiros (CAPOIB) e Organização das Mulheres Trabalhadoras Rurais⁹³. Por meio da denúncia do modelo de desenvolvimento rural brasileiro, excludente para a maior parcela da população no campo, os movimentos entregaram uma pauta ao governo, com reivindicações nas áreas de Reforma Agrária, Relações de Trabalho, Violência no Campo, Política Energética, Previdência Social, Política para os Povos Indígenas, Meio Ambiente e Política Agrícola⁹⁴.

⁹⁰ Artigo de Francisco Urbano para o jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/28/opiniaio/10.html>, acesso em 10/10/2014.

⁹¹ Folha de São Paulo, 28 de abril de 1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/28/opiniaio/10.html>, acesso em 15/09/2014.

⁹² O “Grito da Terra Brasil” é organizado anualmente em vários estados e na capital federal, sendo entregue e negociado uma pauta de reivindicações aos governos estaduais e federal.

⁹³ Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/fpauta-geral-gtb_1995.pdf, acesso em 03/09/2014.

⁹⁴ **Grito da Terra Brasil**: por um país sem fome, sem violência e com trabalho. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/fpauta-geral-gtb_1995.pdf, acesso em 10/09/2014.

Como Política Agrícola, os movimentos sociais reivindicavam: (i) ampliação e melhorias do PROVAP, através da inclusão de novas categorias, como os pescadores artesanais, crédito de custeio para assentados, destinação de 40% dos recursos para crédito de investimento; (ii) prorrogação dos prazos e vencimentos dos contratos de custeio dos agricultores por 90 dias; (iii) renegociação das dívidas rurais; (iv) política de comercialização, com garantia de recursos para compra dos produtos da cesta básica; (v) política de importação, revisão das alíquotas da importação dos produtos agrícolas; (vi) políticas de fomento aos extrativistas e pescadores artesanais; (vii) Pag Nordeste: efetiva participação dos trabalhadores rurais nas definições do Programa de Apoio aos Pequenos Produtores do Semiárido nordestino, resgatando as propostas definidas pela SUDENE⁹⁵.

A pressão exercida pelos diversos movimentos sociais contribuiu para criação de uma janela de oportunidade, pressionando o governo federal a atender as reivindicações dos trabalhadores rurais. Para Amadeu Bonato⁹⁶, as manifestações ocorridas em 1995:

fizeram com que a necessidade de elaborar-se uma política pública voltada ao fomento da agricultura familiar entrasse na agenda do governo FHC através dos “Gritos da Terra Brasil”, especialmente o primeiro (1995), focado na conquista de uma política diferenciada para os “pequenos agricultores” e na implementação da Previdência Social Rural⁹⁷.

Como vimos no capítulo sobre o Fluxo dos Problemas, a Segurança Alimentar era um tema muito presente nas agendas de governo, já que os países se comprometeram a eliminar a fome em 20 anos. No Brasil, a agenda da erradicação da fome era muito forte, já que este era um problema muito presente, principalmente nas regiões mais pobres do país⁹⁸. Paralelo ao Grito

⁹⁵ No documento entregue ao governo durante o Primeiro Grito da Terra, pelos atores sociais, havia uma proposta de política agrícola: “Definição do Produtor em regime de economia familiar e beneficiários de uma política agrícola diferenciada”, que foi utilizada na formulação do PRONAF.

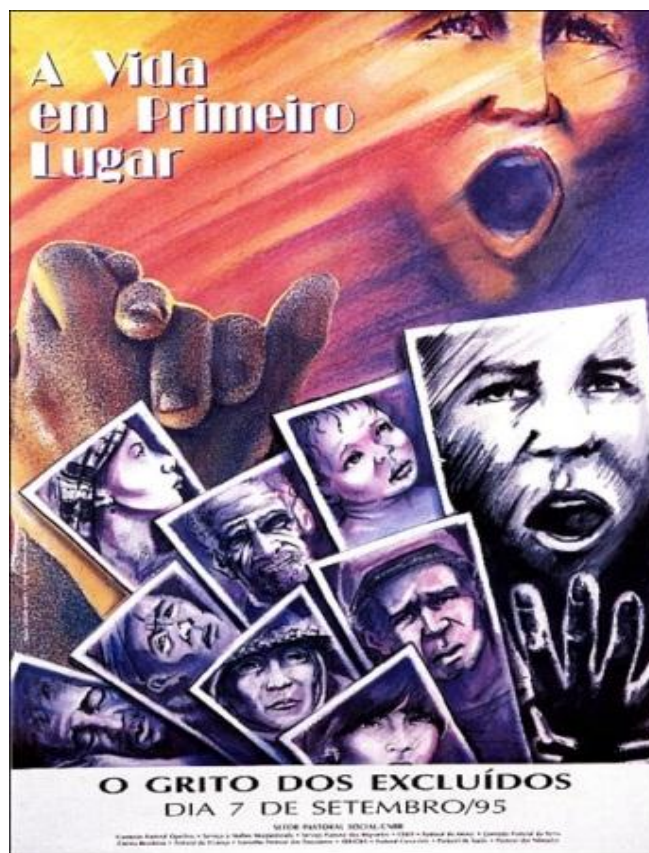
⁹⁶ Desde 1983 pertence a “Oposição Sindical”. A partir de 1985 integrou a equipe de formadores da ESMA - Escola Sindical Margarida Alves, que por dentro da Articulação Sindical Sul (RS, SC, PR, SP e MS) fazia formação para lideranças e dirigentes das organizações do campo (organização sindical, movimento sem terra, barragens e mulheres) da região Sul. Em 1990, a equipe da ESMA foi incorporada ao DESER, criado em 1988. De 1995 até 1997 foi assessor da CONTAG.

⁹⁷ Amadeu Bonato. Entrevista concedida à autora em 22/04/2012. Paraná: 2012.

⁹⁸ Destaca-se o programa Fome Zero, implementada em 2003, durante o governo Lula, que contribuiu para a erradicação da fome no Brasil.

da Terra, a CPT lançou os Gritos dos Excluídos, com a mesma temática dos Gritos da Terra. Em 1995, o lema do 1º Grito dos Excluídos foi “*A Vida em Primeiro Lugar*”, que teve o objetivo de denunciar a exclusão, valorizar os sujeitos sociais. Este Grito aconteceu em mais de 170 cidades e teve como símbolo uma panela vazia”⁹⁹. A seguir, alguns dos cartazes do Grito dos Excluídos.

Imagem 07¹⁰⁰: Cartaz do Grito dos Excluídos- A Vida em Primeiro Lugar (1995)



Já em 1996, o Grito dos Excluídos reivindicou “Trabalho e Terra para Viver”, tendo como desenho uma chave (“libertação”) do país através dos elementos terra e trabalho, chave da questão social”¹⁰¹. Foram criadas parcerias com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central de Movimentos Populares

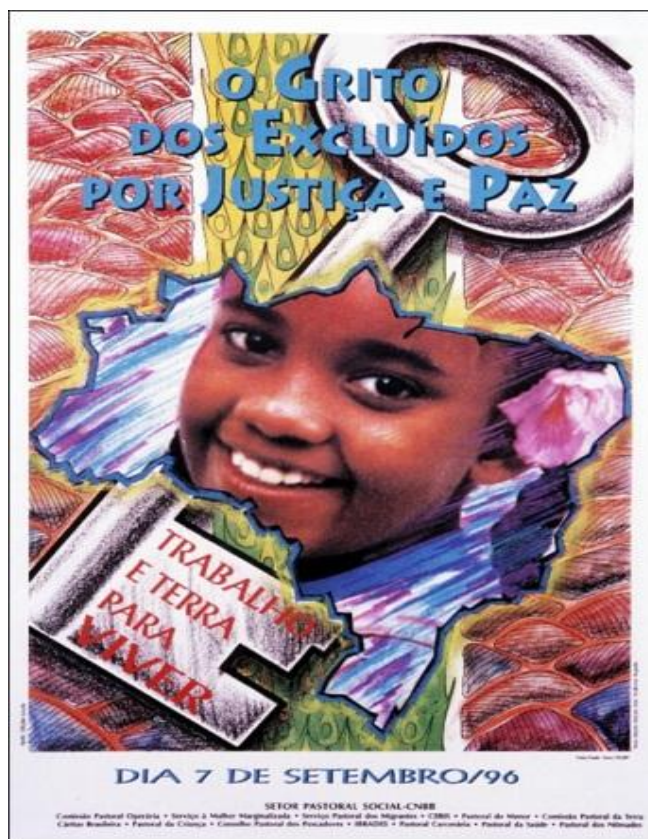
⁹⁹ Disponível em: http://www.gritodosexcluidos.org/cartazes/cartaz_1995/, acesso em 03/09/2014.

¹⁰⁰ Disponível em: <http://teratologiacriminal.blogspot.com.br/2013/07/massacre-de-eldorado-dos-carajas.html>, acesso em 03/09/2014.

¹⁰¹ Disponível em: http://www.gritodosexcluidos.org/cartazes/cartaz_1996/, acesso em 03/09/2014.

(CMP), que passaram a integrar a coordenação nacional. Foram realizadas manifestações em 300 cidades.

Imagem 08¹⁰²: Cartaz do Grito dos Excluídos- *Trabalho e Terra para Viver* (1996)



Em 1996, durante o segundo Grito da Terra Brasil, 400 trabalhadores rurais ocuparam o prédio do MAPA como forma de pressionar politicamente o governo a negociar. Na ocasião, os agricultores reivindicavam que o governo federal destinasse R\$ 2 bilhões fossem destinados à agricultura familiar ao crédito rural¹⁰³. Como resultado do Grito,

os trabalhadores rurais conseguiram, com base nos dados oficiais, até então desconhecidos por alguns setores do governo, sensibilizar e obter compromissos de instâncias importantes do poder público no que se refere à definição de uma política agrícola adequada à agricultura familiar, à

¹⁰² Disponível em: <http://teratologiacriminal.blogspot.com.br/2013/07/massacre-de-eldorado-dos-carajas.html>, acesso em 03/09/2014.

¹⁰³ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/31/brasil/6.html>, acesso em 04/09/2014.

implantação da reforma agrária, ao combate ao trabalho escravo e infanto-juvenil, além de avançar no cumprimento dos direitos previdenciários¹⁰⁴.

A promessa de assentar 100 mil famílias e a indignação da população rural frente aos abusos cometidos nos massacres e outros tipos de ocupações da terra ganharam destaque na mídia nacional e internacional e a simpatia e atenção da população. Neste mesmo período, o Congresso Nacional aprovou uma lei que aumentou a taxação sobre a terra improdutiva, majorando o poder de intervenção do poder público na estrutura fundiária:

modificou-se em 1996 o sistema de tributação do Imposto Territorial Rural introduzindo-se sobretaxas para terras improdutivas (a maior delas é de 20% do valor da terra improdutiva para propriedades com mais de 5000 hectares e menos de 30% de utilização) (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.39).

Para Sallum Júnior (1999), apesar das “mudanças” implementadas por Cardoso, observa-se que a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)¹⁰⁵ não apresentou mudanças substanciais, “o que já seria de esperar pela facilidade com que foi aprovada pela bancada ruralista” (SALLUM JÚNIOR, 1999, p.39).

Observamos que as políticas públicas no governo Cardoso tentaram “agradar” aos pequenos e aos grandes proprietários de terra¹⁰⁶. No tocante à política para a agricultura patronal, o governo mantém ênfase de liberação do mercado agrícola, com duas medidas que contribuem para a retomada do seu crescimento: a renegociação das dívidas dos produtores agrícolas, prevista na Lei nº 9.138/1995 e suas variações e complementações, como o Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), permitindo a progressiva retomada do crédito agrícola, e a desoneração do ICMS dos produtos básicos exportados, através da aprovação da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), compensando a desvalorização cambial e aumentando a

¹⁰⁴ Folha de São Paulo. **O grito pela Vida**. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/25/opinioao/10.html>, acesso em 10/10/2014.

¹⁰⁵ Posteriormente derrubado pela Lei nº 9.393/96 (STÉDILE, 2011).

¹⁰⁶ Santos (2011) identifica duas arenas de coalizões (agricultores patronais e familiares), com propósitos divergentes, quando não opostos, que foram capazes de influenciar de forma decisiva mudanças importantes das políticas públicas: apoio à agricultura familiar e à reforma agrária para atores familiares, liberação dos mercados agrícolas combinada com retomada do apoio estatal ao crédito rural subsidiado para atores patronais.

competitividade das exportações agrícolas brasileiras (SANTOS 2011). Os atores patronais também angariaram benefícios com as obras de infraestrutura do programa "Brasil em Ação", que tinha como intuito melhorar o escoamento dos produtos agrícolas – ferrovias, portos fluviais, irrigação, etc.

Para Bianchini¹⁰⁷ (2014), inicialmente o governo Cardoso não tinha uma preocupação em elaborar uma política pública de fomento à agricultura familiar. Assim, a criação do PRONAF pode ser explicada devido à pressão exercida pelos movimentos sociais, apoiados por Francisco Urbano, presidente da CONTAG, técnicos do governo como Murilo Flores, acadêmicos, convênio FAO/INCRA, as elaborações do Banco Mundial¹⁰⁸.

Segundo Guanziroli (2014), FHC argumentava “não há política social se não há pressão política social¹⁰⁹”, frase de Pierre Bourdieu¹¹⁰. Assim, as reivindicações sociais contribuíram para formação da agenda governamental e consequentemente a formulação de políticas públicas. Neste sentido, os movimentos sociais foram fundamentais ao pressionarem o governo através de Gritos da Terra, marchas e ocupações.

-Organizações dos movimentos sociais na reivindicação de uma política pública de fomento à Agricultura Familiar

a) DESER

Destaca-se a atuação do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) na formação da agenda do PRONAF, que é uma entidade das organizações da agricultura familiar na realização de “pesquisas, estudos,

¹⁰⁷ Agrônomo, especialista em Políticas Públicas da Agricultura pela UNICAMP. Doutorado em Meio Ambiente pela Federal do Paraná. Trabalhou na Extensão Rural da EMATER Paraná, e foi coordenador do DESER (Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais). Secretário da Agricultura Familiar entre 2003-2006, Secretário da Agricultura no estado do Paraná entre 2007-2010. Atualmente Secretário da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

¹⁰⁸ Valter Bianchini. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

¹⁰⁹ Carlos Guanziroli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

¹¹⁰ Sociólogo francês com diversos trabalhos abordando a questão da dominação..

elaboração de propostas e políticas e assessoria às organizações, movimentos, entidades e instituições vinculadas à agricultura familiar”¹¹¹. Segundo Bianchini (2014), o DESER foi criado no final da década de oitenta para ser uma espécie de DIEESE rural¹¹². Como o DESER foi ligado ao Departamento Rural da CUT e à CONTAG, constituiu-se em um grupo de técnicos e militantes que ajudaram os movimentos na sua organização, fazendo estudos, pesquisas e propondo políticas públicas. Muitos dos membros do DESER ainda hoje são importantes atores governamentais no campo das políticas públicas para a agricultura familiar:

Gilson Bittencourt que foi Secretário da Agricultura Familiar no Governo Fernando Henrique, hoje é Executivo Adjunto da Casa Civil, ele trabalhava no DESER comigo [Valter Bianchini]. O Adoniram que foi Secretário depois de mim trabalhava no DESER. Várias pessoas que hoje estão no governo passaram pelo DESER. Mas, o DESER também ajudou também o José Eli a construir essas primeiras políticas e reflexões junto com a FAO, nós compomos uma equipe que também fez alguns estudos para a própria FAO (...). O DESER teve uma equipe multidisciplinar atuante que ajudou essa parte de elaboração, de construção, de proposição, desde de antes do PROVAP ao nascimento do PRONAF¹¹³.

b) CONTAG e MST

Diferentemente do que ocorreu na década de 1980, no “Grito da Terra Brasil”¹¹⁴, em 1995, os movimentos sociais uniram-se para reivindicar uma pauta conjunta¹¹⁵. Através de caminhadas, ocupações massivas¹¹⁶ e intensas¹¹⁷, os movimentos sociais pressionavam o governo:

talvez tenha sido uma das raras vezes que os atores do meio rural que defendiam a pequena produção tiveram uma forte

¹¹¹ Disponível em: <http://www.deser.org.br/QuemSomos.asp>, acesso em 14/09/2014.

¹¹² Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Criado em 1955 para desenvolver pesquisas que fundamentassem as reivindicações dos trabalhadores. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>, acesso em 10/10/2014.

¹¹³ Valter Bianchini. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

¹¹⁴ As diferenças nas atuações, entre os Movimentos sociais, fizeram-se sentir nos anos posteriores e em função, sobretudo, de outras temáticas e estratégias políticas.

¹¹⁵ MST com as ocupações de terra e a luta pela reforma agrária; MAB – contra as desapropriações das barragens hidroelétricas; Sindicalismo Rural Cutista – preços agrícolas, previdência.

¹¹⁶ Mais de 5 mil pessoas estiveram presentes nas caminhadas.

¹¹⁷ A ocupação do Ministério da Previdência Social durou uma semana.

aproximação e convergência para a formulação da proposta, depois disso, houve uma sistemática fragmentação que atualmente representa uma das grandes fragilidades em demarcar politicamente políticas diferenciadas para a agricultura familiar¹¹⁸.

Gilson Bittencourt¹¹⁹ e Amadeu Bonato, técnicos do Deser, participaram da elaboração da cartilha do Grito da Terra na tentativa de unificação entre os diferentes movimentos sociais. Essa tentativa de unificação aconteceu porque as reivindicações e as formas de luta eram diferentes entre os movimentos sociais. Enquanto a CONTAG e a CUT pressionavam e negociavam com o governo uma política agrícola de fomento à agricultura familiar, o MST focava-se na distribuição de terra, criticando os programas de Reforma Agrária e de desenvolvimento rural propostos por FHC. Para o MST, como a Reforma Agrária seria intrínseca à fundação de um novo projeto de sociedade, a luta por políticas agrárias de fomento à agricultura familiar seria algo secundário na sua agenda de reivindicações:

a recusa em participar dos conselhos constituídos no âmbito do PRONAF, em todos os níveis, foi justificada pela ideia de que esta participação representaria uma fonte de legitimação de um governo responsável por uma política adversa à agricultura familiar. Nesta perspectiva, trata-se de cooptar o movimento social, tornando impossível o combate contra os programas governamentais em conjunto (MARQUES, 2003, p.21).

Para Sidemar Nunes¹²⁰, o MST sempre foi mais crítico acerca do desenvolvimento do capitalismo no campo e por este motivo não apostou tanto nas políticas agrícolas como forma de resolver a questão agrária, até porque a demanda principal de seu público era o acesso à terra¹²¹. Já a CONTAG entendia que o problema agrário brasileiro poderia se resolver através da democratização do acesso às políticas públicas, acreditando que é a falta ou a

¹¹⁸ Eliziário Toledo. Entrevista concedida à autora em 27/04/2012. Rio Grande do Sul: 2012.

¹¹⁹ Agrônomo (UFPR), Especialista em Políticas Públicas (*University of Texas at Austin*). Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (UNICAMP). Assessor Técnico do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), entre 1992 –2000; Secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre 2001 –2002. Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, entre 2003 – 2010. Secretário-Executivo Adjunto da Casa Civil da Presidência da República, entre 2010 – 2014.

¹²⁰ Graduado em Agronomia (UTFPR), Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná, Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Atualmente professor da área de Sociologia e Extensão Rural da Universidade tecnológica Federal do Paraná.

¹²¹ Sidemar Nunes. Entrevista concedida à autora em 19/08/2011. Paraná, 2011.

inadequação das políticas que provoca a inviabilidade dos pequenos produtores agrícolas do país.

Para Aquino¹²², a atuação da CONTAG foi decisiva para formulação do PRONAF, principalmente porque esta entidade passou a eleger a categoria “agricultura familiar” como sua nova bandeira de luta. Daí a forte pressão exercida para que o governo elaborasse uma política de apoio diferenciada para os agricultores familiares em sintonia como as propostas de construção de um projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável¹²³.

c) Importância dos movimentos sociais

Grande parte da literatura¹²⁴ que trata sobre a história do processo de formulação do PRONAF traz os movimentos sociais agrários como sujeitos essenciais na luta por uma política de crédito que fomentasse a agricultura familiar:

em larga medida, pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo aliados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo (SCHNEIDER, MATTEI, CAZELLA, 2004, p.02).

Amadeu Bonato destaca a importância dos movimentos sociais na elaboração do PRONAF, bem como os técnicos governamentais:

quem elaborou a proposta do PRONAF foram os movimentos sociais. É claro que setores do governo, na época lotados na Secretaria da Política Agrícola do MAPA, foram importantes na sua formulação, pelo acúmulo que tinham na política de crédito rural¹²⁵.

¹²² Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte há 10 anos. Estuda, desde 2001, o tema “Agricultura familiar e políticas públicas”, com enfoque na região nordeste.

¹²³ Joacir Aquino. Entrevista concedida à autora em 29/05/2012. Rio Grande do Norte, 2011.

¹²⁴ Destacam-se Schneider (2004), Cazella e Mattei (2004), entre outros.

¹²⁵ Amadeu Bonato. Entrevista concedida à autora em 22/04/2012. Paraná: 2012.

Para Mattei (2006):

os atores sociais rurais, através de suas organizações e de suas lutas, desempenharam um papel decisivo na criação do programa, considerado uma bandeira histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiria a estes o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então negligenciados aos agricultores familiares (MATTEI, 2006, p.23).

Desta maneira, a pressão exercida pelos movimentos sociais e o sentimento nacional, causado pela violação constante dos Direitos Humanos contra a população do campo, contribuiu para a criação de um Fluxo Político consistente, percebido pelo Estado.

A junção do Fluxo de Problemas, Políticos e das Soluções¹²⁶ constituem elementos essenciais na formação da *agenda setting* da agricultura familiar no governo FHC.

Apesar da maior parte dos entrevistados citarem os movimentos sociais como os principais agentes na definição da agenda do PRONAF, a criação desta política pública não seria possível sem a junção do fluxo político com os fluxos de problemas e soluções.

¹²⁶ Será apresentado no próximo capítulo.

Capítulo 05: Fluxo das Soluções (Policy Stream)

Neste capítulo apresentaremos algumas das soluções para o fomento da agricultura familiar propostas durante a primeira gestão de FHC. Não nos preocuparemos com a origem das ideias apresentadas ou com o detalhamento das propostas, mas com as soluções sugeridas.

Para a composição deste capítulo, destacam-se a utilização de entrevistas (especialistas do governo, membros dos movimentos sociais, acadêmicos) e publicações diversas (textos acadêmicos, jornais, decretos, resoluções, etc.).

A seleção de alternativas e soluções no Modelo dos Múltiplos Fluxos flutuam em um “caldo primordial”¹²⁷, onde algumas ideias sobrevivem ou formam novas propostas, ou ainda são descartadas. As ideias com maior viabilidade técnica, custos toleráveis, valores compartilhados contam com maior aceitação dos formuladores de políticas e do público em geral (CAPELLA, 2004).

A definição de um problema passa por aquilo que se compreende sobre determinado assunto. No caso do PRONAF, antes da sua formulação, não havia uma compreensão legal do que se entendia por agricultura familiar, desta forma, alguns elementos foram essenciais para a construção e discussão do conceito existente hoje. Neste cenário, destaca-se a atuação dos atores acadêmicos, que além de definirem o termo “agricultor familiar” contribuíram diretamente com o governo através de estudos e a proposição de possíveis alternativas à falta de fomento da agricultura familiar.

-Atores Acadêmicos

A academia teve um papel fundamental no embasamento teórico para a criação do PRONAF. Marques (2003) evidencia o trabalho de dois professores da Universidade de São Paulo (USP) que tiveram papel muito importante na

¹²⁷ Termo refere-se ao processo biológico de seleção natural, quando moléculas flutuam no caldo primordial (CAPELLA, 2004).

criação do PRONAF. Trata-se de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, que se destacam:

no que diz respeito à legitimação acadêmica, em razão de trabalhos de qualidade e rigor, do deslocamento da agricultura familiar para o primeiro plano do debate em torno da política agrícola. Esses professores da Universidade de São Paulo, profundamente engajados na construção do PRONAF, insistem sobre as potencialidades da agricultura familiar em dinamizar a economia (MARQUES, 2003, p.21).

Francisco Urbano¹²⁸ (2010) destaca a importância que os atores acadêmicos tiveram nas reivindicações dos movimentos sociais, organizando os debates e proposições de políticas:

a academia ajudou muito porque se ficasse só nós, só os trabalhadores discutindo, virava gueto, e começava a se estreitar com outras facilidades, a academia, ao aceitar esta discussão, ajudou enormemente este trabalho (...) Eles chamam não é de reforma agrária, mas de um reordenamento, uma mudança no setor agrário, então eu acho que estas coisas todas ajudou muito¹²⁹.

Os atores acadêmicos tiveram nos encontros/congressos dos movimentos sociais uma janela de oportunidade (*policy window*) que pressionou o governo a discutir a necessidade de fomentar a agricultura familiar:

a academia, (Zé Eli da Veiga, Abramovay, um pessoal em Campinas) começou a trazer pra o debate no conselho da CONTAG, congressos, seminários uma discussão, a gente mata de vez esta coisa de subsistência de mini e pequeno e cria um novo elemento, usa a base que nós definimos para a reforma agrária, dá a base dos 15 módulos fiscais agrícolas. Escrevemos como queríamos a política e dissemos qual era fonte de recursos que a gente teve, menos do depósito à vista, porque a gente já sabia que era dinheiro do Banco privado e que sairia ainda mais caro para a União se ela usasse esse e pagasse a equalização, então tornava aquilo impossível. Foi nesse processo que a gente consolidou a criação do PRONAF¹³⁰.

A participação da academia não se restringia aos movimentos sociais. Eles foram muito importantes dentro do governo, através da elaboração de estudos técnicos, consultorias, dentre outros. Um dos fatores que permitiu a

¹²⁸ Sindicalista desde os anos 1960, diretor da CONTAG de 1974 a 1998 e presidente da entidade entre 1991 e 1998.

¹²⁹ Francisco Urbano. Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

¹³⁰ Francisco Urbano. Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

contratação de membros da academia na discussão de alternativas para a agricultura familiar foi, segundo Flores (2014), uma rubrica orçamentária chamada “Coordenação do PRONAF”, que na época da formulação contava com vinte milhões de reais, destinados à encomenda de estudos, projetos pilotos, consultorias de pesquisadores renomados, como Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga. Através da utilização desta verba, foi possível a contratação de profissionais com alto rigor técnico, independentemente da orientação política, como por exemplo, a contratação da equipe do professor José Graziano da Silva¹³¹, filiado ao PT:

essa rubrica era um dinheiro que a gente tinha para contratar técnicos, inclusive aquele Rurbano¹³² foi financiado com recurso do PRONAF, ponto de partida da amizade que eu tenho com o Graziano até hoje, foi daquilo ali, porque ele nunca imaginou que o governo do PSDB fosse financiar o trabalho dele, então a gente foi encomendando inclusive de visões diferentes, financiando experiências diferentes (...). Nós tínhamos este recurso que ia financiando equipes acadêmicas, aqui tinha turma da USP trabalhando por trás do projeto da Associação dos Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (Agrego) o Rurbano do Graziano, e isto foi dando substância, legitimidade e força política pro PRONAF¹³³. a gente acabou financiando muitos estudos com o mundo acadêmico, trouxemos para o PRONAF uma montanha de gente que ajudou a pensar, contribuiu no processo de construção¹³⁴.

Além da rubrica orçamentária, Murilo Flores conseguiu 14 cargos comissionados, que foram ocupados por pessoas da EMBRAPA, Extensão Rural e EMBRATER¹³⁵. Sua equipe era composta, sobretudo, por economistas e agrônomos¹³⁶.

A seguir, apresentaremos algumas das soluções propostas pelos membros da academia e movimentos sociais, que por sua vez pressionavam o

¹³¹ Ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, sendo o responsável pela implementação do Programa Fome Zero, no governo Lula.

¹³² Para José Graziano da Silva (2001), o rural não se opõe ao urbano enquanto símbolo de modernidade. Há a emergência de um novo rural, composto por novos sujeitos sociais, como os moradores de condomínios rurais de alto padrão, sem terras, *agribusiness* e *neo rurais*, que exploram nichos de mercados das novas atividades agrícolas.

¹³³ Murilo Flores. Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

¹³⁴ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹³⁵ Segundo Flores, tinham mais tradição ao lidar com os agricultores familiares.

¹³⁶ Flores acredita que um dos erros cometidos na formulação do PRONAF foi não ter um sociólogo dentro da sua equipe, o que, segundo ele, justifica seu interesse pela área de humanas e seu doutorado na Sociologia.

governo para a criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar, como discutido no capítulo sobre fluxo político.

- Soluções para Agricultura Familiar

a) “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”

O documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995), elaborado através de um convênio de cooperação técnica entre a FAO e o INCRA, coordenado pelo professor Carlos Gunazirolli, e colaboradores como José Eli da Veiga, Ademar Romeiro, John Wilkinson, Hector Malleta, Adriana Alves, Patrick Davies, Sérgio Leite e Márcio Shuller contribuiu na elaboração de diretrizes de políticas públicas da agricultura familiar, e, portanto, na definição do problema¹³⁷:

o trabalho apresenta um elenco de sugestões de medidas de política agrária e agrícola que engendrarão a opção pela agricultura familiar como linha estratégica do desenvolvimento rural (FAO/INCRA, 1995).

Segundo Guanzirolli (2014), a ideia de criar um estudo com diretrizes para a política agrária sustentável surgiu em 1994, já que:

a política de assentamento era insuficiente, o raciocínio era o seguinte: o governo criava assentamentos que davam certa infraestrutura, situações favoráveis de crédito, você tinha 80 mil famílias, mas você tinha um universo de quatro milhões de agricultores familiares que tinham terra sem apoio (...) não tinha sentido criar assentamentos, porque não havia uma política em favor dos agricultores familiares. Não basta dar a terra, reforma agrária envolve uma conjuntura. Assim, Marco Lins do INCRA pediu apoio da FAO e fizeram um projeto de parceria, com recursos dos dois lados e me contrataram. Eu contratei uma equipe formada pelo José Eli da Veiga, Ademar Romeiro, Guilherme Delgado, do IPEA, John Wilkinson, do CPDA do RJ, que é um inglês, que fez a parte da agroindústria, Ademar Romeiro a do meio ambiente, eu fiz a parte fundiária, Eli da Veiga fez a parte de política agrícola. Guilherme Delgado fazia parte da política agrícola e José Eli da Veiga fez a parte mais da agricultura familiar, Ademar Romeira fez meio ambiente e eu fiz a parte fundiária. Fizemos um documento que

¹³⁷ Ver capítulo sobre Fluxo dos Problemas.

terminamos no fim de 94 que se chama “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável”, um livrinho azul que foi muito difundindo, e colocamos nesse livrinho aquilo que achávamos que deveria ser à base conceitual de um programa tipo o PRONAF¹³⁸.

Além da confecção do estudo, as propostas para criação de uma política agrícola diferenciada foram amplamente divulgadas em seminários regionais, o que permitiu maior interlocução da academia com os membros dos movimentos sociais, conferindo maior legitimidade para as sugestões de políticas públicas:

nós organizamos cinco seminários, em cinco regiões do país, na região sul foi em Passo Fundo, na região sudeste fizemos em São Paulo, na região centro oeste fizemos em Cuiabá, na região nordeste Fortaleza e na região norte em Belém. Em cada seminário participavam de 500 a 600 pessoas, era muito grande, eram convidados todas as pessoas da academia e pessoas que trabalhavam no setor estadual, federal, municipal que trabalhavam com agricultura, desenvolvimento rural, tudo isso para testar a ideia de que o documento de diretrizes não tinha sentido sem ter um público grande. Os seminários duravam dois dias, e aí tinham os grupos de trabalhos, isso deu para enriquecer bastante o documento, que era a base para o PRONAF¹³⁹.

O documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável” propôs ações para diferentes áreas como educação, sustentabilidade, desenvolvimento global integrado, ações fundiárias e política agrícola. A seguir apresentaremos algumas das propostas para a falta de fomento à agricultura familiar, que serviriam de base para formulação do PRONAF¹⁴⁰.

¹³⁸ Carlos Guanziroli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014

¹³⁹ Carlos Guanziroli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

¹⁴⁰ Durante o desenvolvimento desta pesquisa, observamos que, dentro da academia, os principais proponentes de políticas públicas para a agricultura familiar são os autores do estudo FAO/INCRA. Neste sentido, a fim de não sermos prolixos, restringiremos nossa análise às propostas elencadas no documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995), já que as outras soluções, apresentadas neste período, para fomentar a agricultura familiar, são basicamente as mesmas, como, por exemplo, as elencadas no documento Política Agrícola Diferenciada (1996) de José Eli da Veiga.

Quadro 05: Propostas apresentadas no documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995)

| Domínio | Problemas | Sugestões de Políticas |
|--|---|--|
| Desenvolvimento Global Integrado (FAO, INCRA, 1995, p.6-7). | <p>A agricultura familiar foi a categoria que mais sofreu com a diminuição do volume de crédito bancário, o que levou a proliferação de novos esquemas de crédito lançado pelos bancos estaduais da região Centro Sul voltado aos pequenos e médios produtores.</p> <p>Grande número de estabelecimentos rurais não consegue assegurar a seu núcleo familiar renda e condições de vida adequadas.</p> <p>Tendência de aumento da distância de estabelecimentos subestruturados e aqueles adaptados à dinâmica econômica.</p> <p>Os estabelecimentos que se adaptarão à dinâmica econômica serão aqueles que o agricultor tiver boa qualificação profissional.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Abrir uma linha de financiamento a planos de desenvolvimento global integrado (PDGI) para agricultores familiares com estrutura local e assistência técnica. • Poderão acessar o PDGI aqueles que: agricultores familiares possuam suficiente capacitação profissional, se comprometam a manter um sistema contábil desde o início do plano, tenham renda familiar inferior a determinado patamar (a ser fixado). |
| Política agrícola diferenciada (FAO, INCRA, | Necessário definir arranjos de políticas fiscais que tornem viável o financiamento de um programa para | <ul style="list-style-type: none"> • Sugere-se a vinculação exclusiva do “equivalente produto” aos produtores familiares, com quitação do valor das dividas de custeio e comercialização nos termos do contrato. Os procedimentos de crédito devem ser simplificados para facilitar o acesso dos produtores familiares, |

| | | |
|---|---|---|
| <p>1995, p.7-9).</p> | <p>os pequenos agricultores</p> | <p>especialmente dos pequenos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política de seguro dos preços implícitos, de acordo com os preços mínimos oficiais. • Inserir a atividade da agricultura familiar em um ambiente macroeconômico, fiscal e financeiro favorável, o que implica na eliminação das isenções fiscais e subsídios à produção patronal. • Elaboração de mensagens tecnológicas para produtores marginais em zonas com limitação edafoclimáticas e hídricas. • Estabelecer sistemas de assistência técnica visando uma agricultura mais sustentável, baseada em subsidiar inicialmente grupos de produtores para contratar livremente assistência técnica privada (consultorias, ONGs, etc.) para chegar ao autofinanciamento de assistência técnica quando os incrementos de renda e produção permitirem. E deixar para o Estado a assistência técnica de “segundo nível” (capacitação de técnicos agrícolas incorporados aos programas de assistência técnica aos pequenos produtores, fornecimento de equipamentos audiovisuais, desenvolvimento de programas de capacitação usando rádio, TC, etc.). |
| <p>Educação (FAO, INCRA, 1995, p. 9-10).</p> | <p>A emergência de novos paradigmas tecnológicos na agricultura, baseados na sustentabilidade, exige mudança fundamental no padrão do ensino rural.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • A saída para garantir a formação profissional dos agricultores que vivem e trabalham em estabelecimentos de caráter familiar está na parceria do governo com as estruturas sindicais e não separar artificialmente propostas sobre o ensino básico de propostas relativas à formação profissional e à assistência técnica. • Ministério da agricultura construa uma comissão de alto nível, com participação sindical e cooperativa, encarregada de estudar as experiências de outros países e propor uma completa reforma do sistema educacional rural. |
| <p>Sustentabilidade (FAO, INCRA, 1995, p.10-11).</p> | <p>Novos métodos de produção agropecuária que venham a reduzir os impactos ambientais adversos e assegurar altos níveis de pureza e</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Política científica e tecnológica: necessidade em aplicar o esforço da pesquisa em sistemas agrícolas mais complexos, especialmente em sistemas integrando agricultura e pecuária, para produção de produtos tradicionais, bem como a pesquisa para a produção intensiva de produtos |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>não toxicidade dos alimentos</p> <p>Redirecionar todos os incentivos de forma que se torne viável uma diversificação, através das rotações, principalmente produção de grãos.</p> <p>Apoio educacional (formação profissional, assistência técnica) a pequenos produtores.</p> | <p>com alto valor adicionado que requeiram muita mão de obra.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dimensão tecnológica: reestruturar, para tornar mais efetivo, o serviço de extensão rural. • Promover a integração vertical agricultura-pecuária, baseada em animais de pequeno porte, com grande capacidade de transformação eficiente de biomassa. • Incentivar a rotação de culturas, modo eficiente de se obter os benefícios ecológicos da associação de culturas. • Induzir práticas de controle integrado de pragas, o que não exclui totalmente o uso de defensivos químicos, mas reserva no seu uso como alternativa na ausência de um controle biológico eficiente. • Aumentar a participação da adubação orgânica praticamente inviável com a monocultura, mas que se torna exequível e eficiente com o tipo de policultura proposto. • Promover a conservação de solos, não somente através de medidas mecânicas de contenção do escoamento superficial da água, que são insuficientes, mas também através de prática culturais como a cobertura verde. • Desenvolver e apoiar a utilização de sistemas agroflorestais, nas regiões de grandes florestas (Amazônia). |
| <p>Ações Fundiárias (FAO, INCRA, 1995, p.11-19).</p> | <p>A conjuntura atual no campo fundiário caracteriza-se, portanto, pela existência de um enorme descompasso entre demandas e expectativas dos novos setores sociais e a capacidade fiscal e institucional da união para atender essas demandas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Reforma agrária: depende da eficiência no cumprimento das funções previstas na lei agrária, cujos limites devem ser conhecidos e respeitados por todas as partes. • Ordenamento agrário: é preciso enfatizar que as ações de reforma agrária, mesmo que agilizadas por nova legislação, não contemplam a necessidade de terras de agricultores que já têm terra, mas insuficientes, precisando, portanto, aumentar as dimensões de seus estabelecimentos para se tornarem unidades familiares de produção realmente viáveis. • Arrendamento e parceria: historicamente as relações entre proprietários e seus eventuais contratados ou arrendatários não se desenvolve de forma pacífica. Isso se verifica pela ausência de contratos formalizados e registrados cartorialmente, o que enseja discussões conflituosas em |

| | |
|--|--|
| | <p>torno dos prazos, distribuição dos resultados e pagamento de renda, ou mesmo pela desigualdade de forças entre as partes contratantes, onde o parceiro ou arrendatário é geralmente um pequeno empreendedor descapitalizado e submetido quase sempre aos desígnios do proprietário.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tributação: a política de tributação da terra deve estar estreitamente relacionada com programas de reforma agrária. Todavia, as baixas alíquotas de ITR, em vez de ajudarem, tem sido importante fator de incentivo à especulação imobiliária rural, à baixa produtividade e ao absenteísmo. |
| <p>Outras ações (FAO, INCRA, 1995, p.19-21).</p> | <p>Um programa dirigido à produção familiar deve diferenciar os instrumentos de política (agrária ou agrícola) visando o fortalecimento da agricultura familiar considerada “viável”, dos instrumentos dirigidos à população rural extremamente pobre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver tecnologia barata e apropriada para irrigação em pequena escala. • Incentivar a articulação da agricultura familiar com o setor agroindustrial e aperfeiçoar os mecanismos que permitem essa integração • Fortalecer a previdência rural • Coordenar a ação das entidades federais, estaduais e municipais que se dedicam a serviços básicos para realização de atividades na zona rural em função do desenvolvimento da agricultura familiar. • Facilitar o desenvolvimento de cooperativas de crédito e caixas econômicas municipais que canalizem a capacidade de poupança dos pequenos produtores rurais • Apoiar e financiar organizações de produtores familiares para comercialização de seus produtos e fornecimento de insumos e investimentos em maquinários |

As propostas apresentadas no documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995) ressaltam a necessidade de diálogo e novas formas de negociação que viabilizem o reequacionamento de políticas voltadas ao sistema agroalimentar.

Das sugestões feitas no relatório FAO/INCRA, segundo Murilo Flores, apenas o item *“estabelecer sistemas de assistência técnica visando uma agricultura mais sustentável, baseada em subsidiar inicialmente grupos de produtores para contratar livremente assistência técnica privada (consultorias, ONGs, etc.). para chegar ao autofinanciamento de assistência técnica, quando os incrementos de renda e produção permitirem. Deixando para o Estado a assistência técnica de “segundo nível” (capacitação de técnicos agrícolas incorporados aos programas de assistência técnica aos pequenos produtores, fornecimento de equipamentos audiovisuais, desenvolvimento de programas de capacitação usando rádio, TC, etc.)”* sobreviveu ao caldo primordial das políticas públicas, já que era viável tecnicamente, tinha custos toleráveis e condizentes com o jogo político.

As estratégias para fomentar a agricultura podem ser observadas no Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996¹⁴¹. O fortalecimento da agricultura familiar seria alcançado através da promoção do *“desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares”*¹⁴², para isso, adotou-se as seguintes estratégias:

- a) aumento da capacidade produtiva
- b) geração de empregos
- c) melhoria de renda.

Além das propostas para a agricultura familiar, trazidas pelo convênio FAO/INCRA, havia nas comunidades especializadas outras propostas, como a

¹⁴¹ As alternativas para o fomento da agricultura familiar surgiram inicialmente sob forma de Resolução nº 2.191/95, do Conselho Monetário Nacional, que foi regulamentada pelo Decreto nº 1.946/96.

Do ponto de vista jurídico, a Resolução constitui ato legislativo de conteúdo concreto, de efeitos internos, já o decreto é uma ordem emanada de uma autoridade superior ou órgão (civil, militar, leigo ou eclesiástico) que determina o cumprimento de uma resolução.

Como na Teoria de Escalonamento jurídico de Hans Kelsen os decretos são mais fortes do que as resoluções, analisaremos apenas as soluções apresentadas no decreto de criação do PRONAF. Artigo 59 da Constituição Federal do Brasil.

¹⁴² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 16/08/2014.

definição do termo “agricultor familiar” e as soluções indicadas pelos atores governamentais, que serão apresentadas a seguir.

b) Propostas para o conceito de Agricultor Familiar

Segundo Murilo Flores (2014), antes da criação do PRONAF não havia uma compreensão do que se entendia pelo termo “agricultura familiar”, o que gerava dificuldade para encontrar material acadêmico que pudesse embasar o programa, trazer dados, referências teóricas e definir o público alvo¹⁴³. Para Bittencourt (2014), os próprios movimentos sociais não tinham uma discussão muito aprofundada sobre o conceito, o que levava cada movimento a definir seu público.

Neste período, utilizavam-se diversos nomes para se referir ao agricultor familiar, como lavrador, pequeno produtor e camponês. Muitas vezes, os termos utilizados antes da criação da categoria “agricultor familiar” eram pejorativos ou até mesmo prejudiciais aos agricultores porque acabavam inserindo outras pessoas no grupo:

quando você chama [o agricultor] de pequeno, já tinha um problema psicológico. Quando você definia por pequeno um médico que tem um sítiozinho e produz uma hortinha no fundo do quintal, ele é um pequeno produtor, mas ele não precisa de uma política especial, um engenheiro ou quem quer que seja. Então, o conceito de pequeno que vinha sendo utilizado sistematicamente ao longo da história, prejudicava o agricultor familiar, porque não tinha que disputar com pequenos que não precisavam dessa política especial, essa política especial era para outro público. Então, a primeira coisa que se aboliu foi o conceito de pequeno, e aí, se buscou o de agricultura familiar¹⁴⁴.

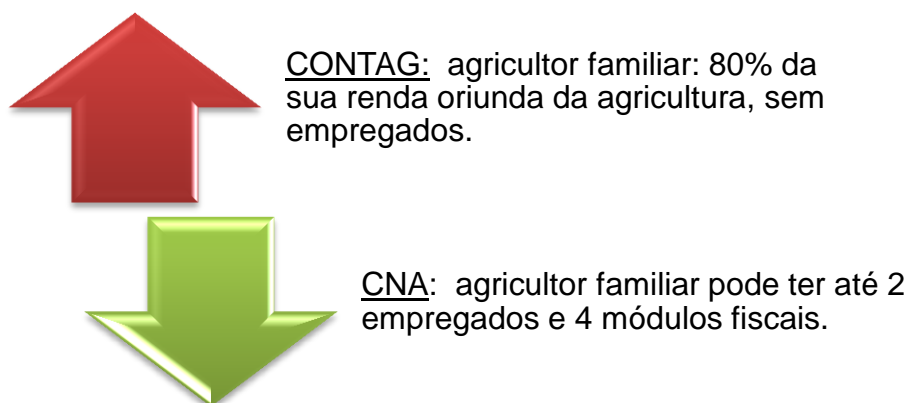
Para superar a falta de um entendimento comum por “agricultor familiar”, circulavam nas comunidades epistêmicas duas soluções: a CONTAG definiu como agricultor familiar aqueles que retiravam 80% da sua renda da agricultura e não tivessem empregados, diminuindo a possibilidade de que engenheiros, médicos e outras categorias que fossem donas de estabelecimento agrícola

¹⁴³ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁴⁴ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

serem beneficiados com o PRONAF. Outra ideia que circulava era a proposta da Confederação Nacional da Agricultura (CNA)¹⁴⁵, que compreendia por agricultor familiar o sujeito com até dois empregados e quatro módulos fiscais.

Figura 06: Síntese das propostas para definição do termo “agricultor familiar”



A definição de agricultor familiar proposta pela CONTAG prevaleceu na formulação do PRONAF¹⁴⁶. Carlos Guanzioli¹⁴⁷ afirma que a definição da CONTAG era diferente da proposta feita em “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”, já que restringia o conceito de agricultura familiar ao pequeno produtor:

o PRONAF que nós queríamos não era isso. O que queríamos com o PRONAF era mais alto, de 15 módulos, não tinha necessidade de ser 80% da renda agrícola e a quantidade de funcionários contratados dependeria do número de membros na família, não tinha nada de número fixo¹⁴⁸.

Carlos Guanzioli (2014) discorda da maneira como o PRONAF foi formulado. Para ele, embora a CONTAG tenha participado dos seminários, na hora de formular o programa não levaram em consideração as propostas feitas

¹⁴⁵ Ressalta-se que neste período grande parte dos agricultores familiares estava ligada à CNA porque durante o regime militar foi criada uma lei (artigo 1º do Decreto Lei 1.166, de 1971) onde toda propriedade rural que tivesse mais de um módulo fiscal e um trabalhador pertenceria à CNA. Desta maneira, apenas os indivíduos que dispusessem menos de um módulo ficariam na CONTAG. Consequentemente, considerável parte dos agricultores familiares era, por força de uma lei autoritária, filiados à CNA e não ao sistema CONTAG.

¹⁴⁶ Resolução nº 2.191/95.

¹⁴⁷ Carlos Guanzioli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

¹⁴⁸ Carlos Guanzioli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

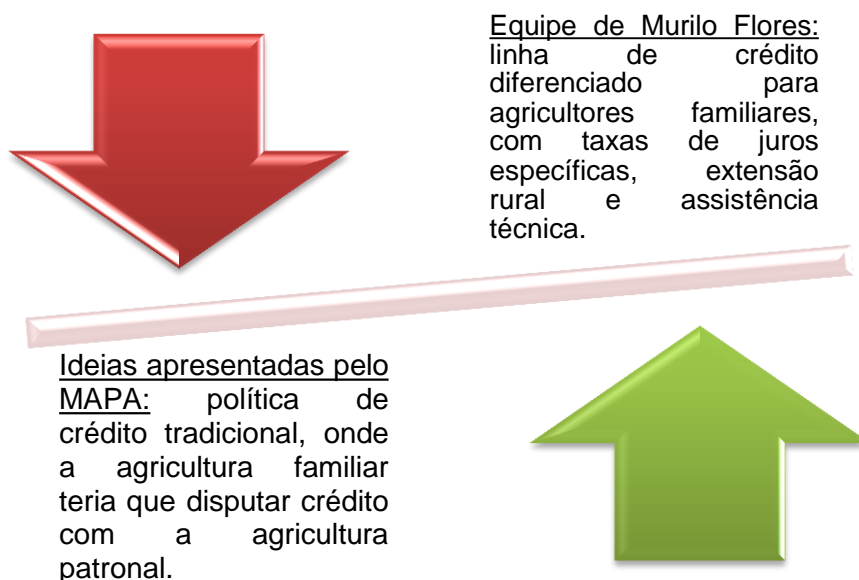
pelos consultores da FAO, apenas usaram algumas tabelas e colocaram o programa de custeio:

pegaram umas tabelas, falaram da importância da agricultura familiar, as tabelas são nossas e estão citadas no primeiro documento do PRONAF, e colocaram o custeio, basicamente. Isso foi em maio de 95, junho e julho de 95, isso foi levado ao presidente FHC, Murilo Flores levou ao presidente, nós fomos, eu apesar de não estar concordando íamos lá trabalhar, Gilson Bittencourt e Ricardo Abramovay também, discutir com FHC, basicamente a equalização da taxa de juros¹⁴⁹.

c) Propostas governamentais para criação de uma política pública de crédito

Quanto às alternativas governamentais apresentadas para criação de uma política pública de crédito, destacam-se duas propostas, representadas na figura a seguir:

Figura 07: Síntese das propostas governamentais na criação de uma política pública de crédito



As propostas feitas pela equipe de Murilo Flores sobreviveram ao caldo de ideias e soluções. Para Flores (2014), a política pública de crédito proposta pelo MAPA não foi levada adiante já que:

¹⁴⁹ Carlos Guanziroli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

não tinha nada a ver com agricultura familiar (...) estava saindo uma coisa tradicional, já sabia que não ia priorizar o agricultor familiar, até porque o Ministério da Agricultura não tinha sensibilidade pela questão da agricultura familiar era Ministério de um grande agronegócio, não entendia direito nem quem era essa agricultura familiar¹⁵⁰.

Segundo Flores, o MAPA e a CNA temiam o crescimento da agricultura familiar. Se FHC tivesse permitido que a solução proposta pelo MAPA integrasse a agenda decisional:

o programa que o governo teria criado seria um programa como PROVAP¹⁵¹, que não daria certo, porque só atenderia alguns pequenos bem capitalizados e não atingiria o público de menor renda, repetindo a história de sempre do país¹⁵².

Como as soluções propostas pelo MAPA não agradaram FHC, Murilo Flores¹⁵³ foi convidado pelo então Presidente a assumir a Secretaria de Desenvolvimento Rural e a propor soluções que fomentassem a agricultura familiar, tendo “carta branca para fazer o que eu achasse que deveria fazer”¹⁵⁴.

Para Kingdon (1993), muitas vezes, uma questão ganha destaque devido aos valores, desafios e até mesmo motivações pessoais dos agentes propositores, o que pode ser observado nas falas dos candidatos à presidência em 1994: “os dois [Lula e FHC] foram para eleição concorrendo, os dois tinham prometido criar um programa voltado especificamente para a agricultura familiar. E ele mandou criar, ele disse que tinha o compromisso”¹⁵⁵.

Observa-se que inicialmente havia a solução para o problema da falta de fomento à agricultura familiar proposta pelo MAPA e equipe de Murilo Flores. Devido a fatores como viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e custos toleráveis, as soluções propostas pelo MAPA não prosperaram, diferente das alternativas elaboradas por Murilo Flores, que juntamente com o Fluxo dos Problemas, Soluções e Político estavam presentes e criaram uma janela de

¹⁵⁰ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁵¹ Programa de Valorização da Pequena Produção Rural.

¹⁵² Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁵³ Um dos principais expoentes que propôs soluções para a falta de fomento à agricultura familiar, posteriormente originando o PRONAF. Agrônomo, foi presidente da EMBRAPA entre 1990 e 1995.

¹⁵⁴ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁵⁵ “Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

oportunidade, fazendo com que a necessidade de fomentar à agricultura familiar entrasse na agenda governamental do presidente FHC.

- Aceitação pela Comunidade, Viabilidade Técnica e Custos Toleráveis

a) A opção pelo Crédito

A discussão da agricultura familiar traz em seu bojo temas como acesso à terra, gestão, crédito, capacitação, infraestrutura, assistência técnica e renda que inicialmente não ganham tanto espaço quanto o crédito¹⁵⁶. Murilo Flores destaca que dentre as soluções propostas para o fomento da agricultura familiar, o crédito foi o que mais ganhou espaço na agenda governamental, apesar da sua discordância:

na minha cabeça não era para ser o crédito o coração do programa. Eu queria que ele fosse 1/3 do programa. E, aí a CONTAG teve responsabilidade, já que tinham uma visão ainda do agronegócio e eles reivindicavam aquilo que o agronegócio tinha: crédito (...) Eles falavam “queremos crédito, só que um crédito diferente, somos pequenos, somos mais pobres, queremos um crédito diferente”. E eles queriam, inclusive, dentro do Manual de Crédito Rural, que eu sabia que era um erro, que o manual era feito para grande, aquela forma de acessar crédito não era para pequenos, não era para pobre, para excluído ou toda rede que formava agricultura familiar. Volto a dizer, a agricultura familiar tinha desde produtores classe média rural como aqui do sul, por exemplo, alguns do norte, mas você tinha gente que mal sobrevivia da sua propriedade¹⁵⁷.

As outras soluções propostas não sobreviveram ao “caldo primordial” das políticas devido à pressão dos movimentos sociais:

então, eles tinham uma ideia de que qualquer outra coisa era política assistencialista. Só olhando, priorizando o crédito é que não era política assistencialista. E foi assim que o crédito acabou sempre tendo prioridade nas discussões com os Movimentos sociais, porque eles achavam que as outras políticas complementares eram assistencialismo, eles queriam ser vistos como uma força econômica. E, aí queriam se

¹⁵⁶ Gilson Alceu Bittencourt. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

¹⁵⁷ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

equiparar ao agronegócio, eu achava um erro, mas deu certo. Na minha cabeça o crédito não era o elemento fundamental¹⁵⁸.

eu achava que tinha que mudar as instituições, uma série de coisas, o foco no olhar para a agricultura familiar tinha que permear de forma diferente as organizações do Estado que atendessem a sociedade, no campo da Educação, da Saúde Pública, do acesso aos bancos, uma nova forma de ação da Extensão Rural. Eu tinha um olhar de desenvolvimento um pouco diferente, mas nesse jogo político você vai levando da forma que é possível levar¹⁵⁹.

b) Sistema Bancário

Inicialmente o PRONAF sofreu resistência dentro do governo, principalmente do Ministério da Fazenda e do Banco do Brasil, que não queriam operacionaliza-lo. Para Flores, “o PRONAF só foi para frente porque o Presidente quis que fosse”¹⁶⁰, já que “toda máquina institucional era contra aquilo: as organizações, os bancos, ninguém queria trabalhar com esse público [agricultores], principalmente o sistema financeiro”¹⁶¹.

Os bancos argumentavam que as operações de pequeno porte financeiro, muitas vezes, eram antieconômicas à instituição, já que o custo da operação era maior que as vantagens recebidas. Também se argumentava que as operações de crédito eram arriscadas e caras, já que seu público não disponha de bens que serviram de garantia em caso de inadimplência:

[o banco] preferia fazer um grande empréstimo a centenas de pequenos, não era lucrativo. Mas aí vinha o conflito ideológico do próprio Governo FHC que tinha divisões e gente de origem mais à esquerda, mais liberal. Se o Banco do Brasil só quer ser comercial, devemos privatiza-lo. Se a gente não pode dispor de um banco que é majoritariamente público, se eu não posso usá-lo para fazer política pública, então para que eu quero? Este embate existia muito forte. Então, muitos gerentes de banco reagiam, a CONTAG denunciava-os, aí entrávamos em contato com a direção do banco, era muito conflituoso. Mas não era apenas o Banco do Brasil, era todo o mundo da economia de governo, eram muito reativos no início. Depois, quando ele foi crescendo, foi se percebendo que a gente falava

¹⁵⁸ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁵⁹ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁶⁰ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁶¹ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

de outra coisa, mas isso foi muito ruim, foi trabalhoso, houve conflitos pessoais¹⁶².

Assim, a implementação do PRONAF só foi possível porque o Estado pagou pelo custo operacional do empréstimo e fez um pacto com os bancos públicos, principalmente com o Banco do Brasil, grande operador da política. Segundo Gilson Bittencourt¹⁶³ diante da recusa dos bancos em operar o PRONAF, o governo teve que pagar pela operacionalização do crédito um valor muito alto. Pagava-se cerca de R\$24,00 reais ao mês, por operação, mais 8,48% ao ano, ou seja, a cada 100 reais que era emprestado, o governo pagava ao Banco do Brasil mais de R\$ 32,00¹⁶⁴ reais apenas para o sistema bancário operacionalizar o PRONAF. Além do custo bancário, o governo também arcava com os juros:

no primeiro momento o custo do dinheiro não era tão problemático porque a taxa de juros ao agricultor era elevada, por exemplo, digamos que a SELIC está 10 e o produtor está pagando 2, eu tenho custo de 8, na época a SELIC¹⁶⁵ chegou a 24%. O produtor estava pagando lá atrás algo em torno de 12 e então essa diferença de 12, soma-se 24, mais 8, 32 mais 12 era a diferença entre o custo de captação e o valor do empréstimo, dava 40 e poucos por cento, então de cada 100 reais que emprestava ou a cada 1000, 480 era custo, sem contar a inadimplência, ele virava um plano do banco, mas foi único jeito que o governo conseguiu fazer com que o banco comesse a emprestar. Depois esses valores foram caindo. Então, a partir de 95, quando você criou o PRONAF, você tem uma condição do governo para o banco emprestar, lógico que no primeiro momento uma quantidade pequena de recursos, se multiplica isso pelo volume total versus o gasto da agricultura era pequeno. Per capita era elevada, mas para o conjunto total de recursos não e ao mesmo tempo você tem formação das cooperativas de crédito, sistema Cresol¹⁶⁶ principalmente¹⁶⁷.

¹⁶² Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁶³ Gilson Alceu Bittencourt. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

¹⁶⁴ Para Veiga (1996), os custos operacionais do PRONAF seriam de R\$ 50, a serem pagos pelo Tesouro a cada contrato assinado.

¹⁶⁵ Serviço Especial de Liquidação e Custódia (SELIC). Trata-se de uma taxa de juros para operações de curto prazo, que possui lastro em títulos públicos federais. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/educacao/guias/noticia/125180/entenda-que-como-selic-afeta-economia-brasileira-seu-bolso>, acesso em 13/09/2014.

¹⁶⁶ Sistema Cresol de Crédito Solidário. Trata-se de um sistema de crédito rotativo, implementado na região sul, que contribui para que recursos governamentais cheguem a populações desprovidas de garantias e contrapartidas em proporção muito maior do que os bancos são capazes de propiciar (ABRAMOVAY; BITTENCOURT, 2001).

¹⁶⁷ Gilson Alceu Bittencourt. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014.

O sistema bancário além de exigir o pagamento da operacionalização do PRONAF, também tinha nos seus agentes um desafio para a efetivação da política pública:

as resistências estruturais da rede bancária logo se manifestaram. A CONTAG denunciou que o Banco do Brasil (BB) estaria restringindo financiamentos do PRONAF às culturas da cesta básica, impondo limites mínimos de área, cobrando taxas indevidas e financiando apenas clientes. Outras denúncias referiam-se a gerentes que estavam exigindo garantias reais, apesar do crédito do PRONAF ser o único que manteve o respaldo governamental por meio da equivalência produto (VEIGA, 1996, p. 07).

c) Isolamento do MST

A formulação de uma política pública de fomento à agricultura familiar era algo importante, do ponto de vista estratégico, já que conforme aponta Murilo Flores, o governo estaria atendendo parte dos movimentos sociais, como a CONTAG. Além do mais, seria uma forma de isolar, politicamente, o MST. Ao se elaborar o PRONAF, o governo dissipou parte da força dos movimentos sociais como o MST: “o governo Fernando Henrique queria criar um programa que neutralizasse o MST, expulsasse-o para a radicalidade, porque a maioria [dos movimentos sociais] você atenderia pelo PRONAF”¹⁶⁸, ou seja, trata-se de uma estratégia política para isolar o MST, que estava no auge da popularidade, e fortalecer a CONTAG que tinha como presidente Francisco Urbano¹⁶⁹, membro do PSBD.

não era minha ideia, mas eu sabia que gente no governo pensava: bom, se a gente tem um programa para agricultura familiar, a gente isola politicamente o MST. Não é que acaba a reforma agrária, tanto que o Fernando Henrique assentou mais gente que o Lula, é isolar politicamente o grupo, fortalece a CONTAG e isolar o MST, e a CONTAG tinha no seu Presidente um do PSDB [Francisco Urbano] (...) Politicamente esse jogo era muito claro, mas ao longo do andar da carruagem outros integrantes foram importantes para a sociedade. Porque foi criada a FETRAF para se contrapor a CONTAG, mais à esquerda. Eles aderiram imediatamente ao PRONAF, passaram a ser uma força muito importante de sustentação. E

¹⁶⁸ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁶⁹ Sindicalista desde os anos 1960, diretor da Contag de 1974 a 1998 e presidente da entidade entre 1991 e 1998. Disponível em: http://memoria.dieese.org.br/museu/navegacao/nossas_historias/francisco-urbano-araujo-filho, acesso em 10/09/2014.

o MPA, Movimento dos Pequenos Agricultores, também, que era o braço do MST com terra. Mas, eu sentava com o MPA, quando vinha discutir, no começo do ano, taxas de juros, toda linha da terra, eu sentava com a CONTAG, depois sentava com a FETRAF, sentava com o MPA, esses grupos foram fortalecendo¹⁷⁰.

Segundo Carlos Guanziroli (2014), coordenador do documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995), as soluções propostas visavam diminuir o foco do conflito da reforma agrária, que é um processo muito conflitivo, para chamar atenção do governo sobre a necessidade de criar uma política para a agricultura familiar: “o MST captou essa intencionalidade, e apesar de não ser o cliente, teve que apoiar porque era um programa para a pequena produção, diferente da CONTAG, que concordou”¹⁷¹.

A definição da agenda da Agricultura Familiar seria uma forma de tentar acomodar diferentes interesses, conferindo maior governabilidade e legitimidade ao então Presidente FHC:

o PRONAF cumpriu um papel muito importante para satisfazer os grupos políticos do PSDB que eram mais à esquerda. E acredito, aí é uma opinião muito pessoal, que o Presidente apostava também nisso, ele tinha que lidar com um panorama muito eclético¹⁷².

Para Bernardo Mançano Fernandes (2013) a criação do PRONAF foi uma forma do governo conter os movimentos sociais:

o governo atende para conter, porque para eles esses movimentos e esses tipos de agricultura não seriam importantes para o Brasil. Considerando que tudo o que o governo investe no agronegócio e o que investe na agricultura camponesa, o que seria importante para o Brasil é o agronegócio. Para mim, não há diferença entre os governos dessa visão que se tem da agricultura camponesa, ela sempre é uma visão de subalternidade, vê essa agricultura como subalterna, como complementar, como anexo, ela nunca é vista como uma coisa soberana¹⁷³.

¹⁷⁰ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁷¹ Carlos Guanziroli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

¹⁷² Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

¹⁷³ Bernardo Mançano Fernandes. Entrevista concedida à autora em 07/2013. São Paulo: 2013.

Fazer a reforma agrária era uma medida muito radical e politicamente difícil de acontecer, já que envolvia outras esferas do poder. Criar uma política de fomento à agricultura familiar era uma medida razoável que não traria tantos problemas políticos à FHC e não alteraria seu eleitorado, já que, ao mesmo tempo em que a agricultura familiar ganhou espaço na agenda de governo foram criadas políticas públicas para a agricultura patronal¹⁷⁴.

d) Comunidade Solidária

Outra estratégia utilizada que contribuiu para a viabilização técnica do PRONAF foi a sua incorporação dentro do Programa Comunidade Solidária, da primeira dama, Ruth Cardoso.

No plano social, decorridos os primeiros catorze meses de governo, Cardoso apresentou seus princípios, objetivos e prioridades no documento “Uma estratégia de desenvolvimento social”¹⁷⁵:

um denso e sofisticado programa social, definido nos termos mais gerais de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo explícito e nada ingênuo, às principais questões que já polarizavam, na época, o debate e, diga-se de passagem, a forte crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo (DRAIBE, 2003, p.72).

A inspiração para as políticas públicas, segundo o documento¹⁷⁶, era a social democracia, objetivando uma sociedade de bem-estar, através da articulação dos objetivos da política social e da consolidação democrática. As políticas sociais foram articuladas em torno de 03 eixos¹⁷⁷, esquematizados na figura a seguir:

¹⁷⁴ Destacam-se os incentivos fiscais com a Lei Kandir e a criação de Porto de Pecém no Ceará.

¹⁷⁵ IN: Brasil, Presidência da República, 1996.

¹⁷⁶ IN: Brasil, Presidência da República, 1996.

¹⁷⁷ Baseados em DRAIBE, Sonia. A Política Social no período FHC e o sistema de proteção social. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004, acessado em 12/10/2011.

Figura 08: Três eixos da política social no governo Cardoso

**Serviços
Sociais Básicos
de Vocação
Universal e de
Responsabilidade
Pública**

- Políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social. Essas políticas públicas ocupam posição decisiva, sendo um dos eixos centrais da política de FHC e a sua reestruturação é considerada uma condição necessária da estratégia global, já que *“a estratégia de desenvolvimento social repousaria, entre outras condições e desafios, na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhoria da eficácia e da qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo, daí a necessidade de sua reestruturação, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis de federação e com a sociedade civil”* (Brasil, Presidência da República, 1996, p. 40).

**Programas
Básicos**

- 45 programas básicos, entre eles enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos (como a Reforma Agrária), acelerar o processo de reforma e reestruturação de serviços sociais (como a melhoria do ensino fundamental) e proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes). O segundo eixo resulta da seleção de programas prioritários em cada um dos programas sociais universais. Esses programas possuem *“prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação prioritária do cumprimento das metas estabelecidas* (Brasil, Presidência da República, 1996, p. 41).

**Programa de
Enfrentamento
da Pobreza**

- Redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia, de saneamento básico e **fortalecimento da agricultura familiar**. O terceiro eixo programático da política social do governo FHC foi concebido como uma estratégia inovadora ao permitir uma maior descentralização das políticas públicas, liderados pelo **Programa Comunidade Solidária**, baseada na coordenação das ações federais, em parceria com os estados e municípios, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade.

Dentro dos programas de enfrentamento da pobreza havia o programa Comunidade Solidária. Segundo Thereza Lobo¹⁷⁸, esta política foi criada no início do governo Cardoso com o objetivo de promover a participação cidadã e novas formas de diálogos entre o Estado e a Sociedade Civil. Coordenado por uma Secretaria Executiva, ligado à Casa Civil, o Comunidade Solidária era compostos por quatro Ministros de Estado (Saúde, Educação, Trabalho e Casa Civil) e 27 participantes da sociedade civil (empresários, empreendedores sociais, artistas). Os pressupostos básicos que norteavam o programa eram:

a) o reconhecimento que a sociedade brasileira estava mais aberta, informada, responsável e participativa do que em qualquer outro período da história do país. A luta contra a ditadura e a busca de atendimento às necessidades dos pobres propiciaram às ONGs brasileiras acumular grande experiência e conhecimento de forma tal a posicioná-las como parceiras vitais do Estado na promoção do desenvolvimento social. Daí o desafio para uma nova administração de abrir canais mais efetivos de participação e diálogo com a sociedade civil (LOBO, 2002, p. 01).

b) o Brasil gasta um montante considerável de recursos públicos com programas sociais. Mas, guardadas as sempre válidas exceções, em geral estes não chegam aos mais pobres. Sem uma focalização adequada, os gastos públicos tendem a reproduzir as desigualdades sociais. Não haveria justificativa para criar outro fundo governamental dirigido a financiar projetos sociais fragmentados. Tais mecanismos centralizados usualmente resultaram em desperdício de recursos. Trataram pessoas e comunidades como recipientes passivos de programas pensados e implementados de cima para baixo (LOBO, 2002, p. 01).

Dentro do programa Comunidade Solidária o PRONAF ganhou o “selo de prioridade”¹⁷⁹, por ser considerado elemento importante no combate à pobreza e à exclusão social¹⁸⁰.

Segundo Marques (2003), a aliança do PRONAF com o programa Comunidade Solidária favoreceu a sua inclusão no Plano Plurianual e no

¹⁷⁸ Thereza Lobo é socióloga com pós-graduação em Sociologia da América Latina, na Universidade de Essex, Inglaterra. Disponível em: <http://www.riocomovamos.org.br/portal/arquivos/TherezaLobo.pdf>, acesso 14/09/2014.

¹⁷⁹ Segundo Marques, “a fim de orientar as políticas contra a exclusão social, essa ação consistia, sobretudo, em conferir um selo de prioridade com o qual um programa governamental obtinha um abono com vistas à sua realização integral” (MARQUES, 2003, p.24).

¹⁸⁰ o que “permite relacionar os referências deste programa e as concepções do Banco Mundial em relação à miséria, examinadas em documentos de recomendação para o Brasil no início dos anos 1990” (MARQUES, 2003, p.24).

Orçamento Geral da União, deixando de ser uma linha de crédito e passando a ser um programa de governo, aumentando assim a verba disponível para financiamento do programa. Assim, a equipe de Murilo Xavier Flores¹⁸¹ encontrou na Comunidade Solidária uma alternativa para evitar constrangimentos orçamentários pela hierarquia ministerial do MAPA.

¹⁸¹ Segundo Marques (2003), a nomeação de Murilo Xavier Flores em parte associa-se ao fato de seu pai ter sido Ministro da Marinha e às suas relações pessoais com Cardoso.

Capítulo 06: Comunidades e Empreendedores de Políticas na definição da agenda do PRONAF

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, observou-se que a interação entre os diferentes atores, de distintas Comunidades, e a ação dos empreendedores de políticas públicas contribuíram de forma decisiva para a definição da agenda da agricultura familiar. Este capítulo tem como objetivo mapear, brevemente, algumas das interações entre os diferentes atores. Para isso, utilizaremos o conceito de *Policy Communities e Entrepreneurs* desenvolvidos por Kingdon (1993).

- As Comunidades de Políticas Públicas

Observa-se no campo das políticas públicas uma ampliação das pesquisas sobre as relações entre a política institucional e os atores não estatais, a partir da adoção de uma perspectiva de análise que rompe com a visão do Estado como mero executor dos interesses dos atores externos e com a ideia de uma burocracia insulada, que toma decisões externas à sociedade.

As comunidades de políticas públicas (*policy communities*), compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, analistas que compartilham preocupação sobre certo tema, propõem alternativas e soluções. As soluções propostas, como aponta Capella (2004), não são necessariamente as mesmas. No entanto, o que os mantém unidos é a preocupação com uma determinada área.

As soluções propostas pelas Comunidades, *per si*, não representam a entrada de um tema na agenda, se não houver a congruência das soluções com os Fluxos (Problema, Político e Soluções), não haverá uma janela de oportunidade e o ingresso de um tema na agenda.

Ao estudar as comunidades rompe-se com a simples compreensão de que o Estado seja composto apenas por atores isolados, inserindo-os em seus

contextos relacionais específicos, já que elas influenciam soluções, estratégias, conflitos e alianças e tornam certos resultados mais prováveis do que outros.

A seguir, apresentaremos alguns dos membros da Comunidade criada ao redor da definição da agenda do PRONAF.

-Breve reconstituição de alguns dos atores das Comunidades em torno do PRONAF

Reconstruiremos¹⁸², de maneira simplificada, a partir de pesquisa empírica¹⁸³, a trajetória de alguns membros¹⁸⁴ das Comunidades no processo de formulação do PRONAF, seja ocupando cargos de gestão no governo Cardoso, seja enquanto militantes dos movimentos sociais ou intelectuais. No quadro a seguir, apresentaremos a relação dos entrevistados e suas qualificações, bem como as instituições às quais pertencem:

¹⁸² A reconstituição foi baseada na metodologia desenvolvida no artigo de SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. **A face oculta dos Movimentos sociais:** trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/24520>, acesso em 15/11/2013.

Silva e Oliveira (2011) ultrapassam a abordagem relacional externalista nos estudos sobre Movimentos sociais e políticas públicas, propondo uma perspectiva de análise que possibilite apreender diferentes padrões de relação entre política institucionalizada e política não institucionalizada, tendo como objeto de análise o movimento Economia Solidária no estado do Rio Grande do Sul. Ao invés de considerarem a inserção dos atores sociais no Estado como processo de cooptação, instrumentalização ou colonização, estes autores afirmam que essa relação é oriunda de um complexo padrão de relação entre a sociedade civil e o Estado, mediada por partidos políticos.

¹⁸³ Parte das entrevistas foram realizadas pelo pesquisador Fábio Pereira dos Santos em “Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil”, que gentilmente me permitiu a utilização, desde que houvesse a concordância dos entrevistados.

¹⁸⁴ Como destaca Silva e Oliveira, “a busca de entrevistados que expressassem nas suas trajetórias o mecanismo de trânsito institucional e a interpenetração entre movimento e partido possibilitou, por um lado, mostrar a pertinência do modelo de análise proposto. Por outro lado, no entanto, ela define um critério de seletividade que restringe o poder de generalização na análise” (Silva, Oliveira, 2011, p.104).

Quadro 06: Relação de Entrevistas

“A” Agricultor do Rio Grande do Sul, sindicalista, diretor de política agrícola da CONTAG e a presidente da entidade.

“B” Integrou a equipe de formadores da ESMA - Escola Sindical Margarida Alves, formando lideranças e dirigentes das organizações do campo (organização sindical, movimento sem terra, barragens e mulheres) da região Sul. Em 1990, a equipe da ESMA foi incorporada ao DESER, criado em 1988. Foi assessor da CONTAG.

“C” Foi assessor de política agrícola na Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG/RS) por 10 anos. Formado em Ciências Sociais na UFRGS. Mestre em Desenvolvimento Rural (2009). Assessor de Meio Ambiente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, e professor universitário em Direito Ambiental e Sociologia Geral.

“D” Graduado em Agronomia, mestre em Sociologia e Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Professor da área de Sociologia e Extensão Rural da Universidade tecnológica Federal do Paraná.

“E” Professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi Consultor- Pesquisador da FAO/ONU entre os anos 1992-2002, onde desenvolveu o relatório “Diretrizes de Política Agrícola Sustentável”, em 1995.

“F” Sindicalista desde os anos 1960, diretor da CONTAG por mais de 20 anos e presidente da entidade na década de noventa.

“G” Foi presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); membro da secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Secretário-executivo do Conselho Nacional do PRONAF.

“H” Deputado federal por Goiás, fundador e ex-presidente nacional da UDR. Foi presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados.

“I” Especialista em Políticas Públicas. Assessor Técnico do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), entre 1992-2000; Secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre 2001-2002. Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, entre 2003-2010. Secretário-Executivo Adjunto Casa Civil da Presidência da República, entre 2010-2014.

“J” Graduado em Filosofia, mestre em Ciência Política e doutor em Ciência Econômica. Foi consultor da FAO entre os anos 1994-2004. Professor de Economia da USP.

“K” Agrônomo, especialista em Políticas Públicas. Doutor em Meio Ambiente. Trabalhou na Extensão Rural da EMATER Paraná, e foi coordenador do DESER. Secretário da Agricultura Familiar entre 2003-2006, Secretário da Agricultura no estado do Paraná entre 2007-2010. Secretário da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Observou-se, através das entrevistas e análise do material acadêmico, convergência nas soluções propostas para fomentar a agricultura familiar entre os diferentes grupos que compõem as comunidades. Este fenômeno deve-se a interação entre *intra* e *inter* comunidade, ou seja, um mesmo ator pertence a comunidades diferentes, fenômeno que possibilitou maior espaço para proposição de soluções conjuntas, conferindo maior força política às soluções apresentadas.

Durante o nosso estudo, identificamos algumas Comunidades de Políticas Públicas que foram citadas reiteradamente durante as entrevistas e nas pesquisas bibliográficas: Universidade, Sindicato, Governo, Política, Convênio FAO e Movimento Social. Essas Comunidades atuaram em diferentes Fluxos (Problemas, Político e Solução), seja reconhecendo as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares (problema), seja na percepção de um momento político favorável (político), seja na proposição de alternativas para resolução (soluções).

O quadro, apresentada a seguir, consiste em uma tentativa, simplificada, de relacionar as trajetórias de alguns dos entrevistados às Comunidades a que pertencem:

Quadro 07: Principais Comunidades e seus atores¹⁸⁵

| | UNIVERSIDADE | SINDICATO | GOVERNO | PARTIDO POLÍTICO | CONVÊNIO FAO | MOVIMENTO SOCIAL |
|------------|--------------|-----------|---------|---------------------|--------------|------------------|
| "A" | | | | | | |
| "B" | | | | | | |
| "C" | | | | | | |
| "D" | | | | | | |
| "E" | | | | | | |
| "F" | | | | | | |
| "G" | | | | | | |
| "H" | | | | | | |
| "I" | | | | | | |
| "J" | | | | | | |
| "K" | | | | | | |

Ao longo das entrevistas, observou-se que um único ator pertence a diferentes Comunidades, formando um sistema cheio de nós, como podemos ver na tabela a seguir:

¹⁸⁵ As células preenchidas com a cor cinza indicam a inserção do indivíduo em determinada instituição, já as células em branco apontam para a ausência dessa relação.

Quadro 08: Intersecções entre os atores e as diferentes Comunidades

| | UNIVERSIDADE | SINDICATO | GOVERNO | PARTIDO POLÍTICO | CONVÊNIO FAO | MOVIMENTO SOCIAL |
|-----|--------------|-----------|---------|---------------------|--------------|------------------|
| "A" | | | | | | |
| "B" | | | | | | |
| "C" | | | | | | |
| "D" | | | | | | |
| "E" | | | | | | |
| "F" | | | | | | |
| "G" | | | | | | |
| "H" | | | | | | |
| "I" | | | | | | |
| "J" | | | | | | |
| "K" | | | | | | |

Os dados do quadro não apontam para uma centralidade de uma única Comunidade no processo político de criação do PRONAF. Observamos que um mesmo ator frequenta diferentes Comunidades, criando assim um complexo mosaico entre elas.

De acordo com as entrevistas, pode ser constatado que existem basicamente três grandes Comunidades: de um lado parte dos atores que pertenciam a Partidos Políticos ("A", "B", "D", "F", "G", "H", "I", "J" e "K"), de outro, atores da Universidade ("A", "B", "C", "D", "E", "G", "H", "I", "J" e "K"), e por fim, membros dos movimentos sociais ("A", "B", "C", "D", "F", "H", "I", e "K").

Pela análise da tabela anterior, observamos que um dos principais grupos a compor as comunidades ao redor do PRONAF são os atores acadêmicos. A Universidade está presente na trajetória da maior parte dos atores, sendo um indicador do trânsito institucional entre os agentes e um

indicativo do alto nível de escolaridade dos agentes propositores de soluções para a agricultura familiar. As soluções para a agricultura familiar foram materializadas, sobretudo, no documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995).

No caso da formação da agenda do PRONAF, observa-se uma intersecção entre governo, convênios com organismos internacionais (que muitas vezes concentrava os acadêmicos para consultorias), partidos políticos, universidade, sindicatos e movimentos sociais (já que muitas vezes havia uma inter-relação entre os agentes), ou seja, um pesquisador militava em um movimento social, pertencia a um partido político ou sindicato, era financiado pela FAO e seus estudos serviram de base para o governo.

- *Empreendedor de Políticas Públicas*

A junção dos fluxos apresentados nos capítulos anteriores ocorre no momento em que uma janela de oportunidade (*policy window*) é aberta. No entanto, esse momento “favorável” não surtirá efeitos se não houver a figura do empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneurs*). O empreendedor investe diferentes recursos (tempo, energia, dinheiro, reputação, trabalho) na promoção de uma ideia, além do mais,

é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos, ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de uma política seja receptivo a suas ideias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas, são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns (CAPELLA, 2004, p.31).

Os empreendedores são os responsáveis por juntar (*coupling*) os três diferentes fluxos, em um momento oportuno, e promover itens na agenda. Sem os empreendedores de políticas, as ideias não são definidas, problemas não

encontram soluções e janelas de oportunidades são perdidas (CAPELLA, 2004).

Identificamos na definição da agenda do PRONAF a figura de Murilo Flores como um importante empreendedor desta política pública. Flores, funcionário do alto escalão no governo FHC, soube aproveitar a junção dos fluxos de problema, político e solução e a abertura da janela de oportunidade para promover e defender a criação de uma política de fomento à agricultura familiar, além de circular em diferentes comunidades, defendendo suas ideias.

A seguir, faremos uma microanálise das Comunidades na definição da agenda do PRONAF, elencadas por Murilo Flores¹⁸⁶.

-Micro análise das Comunidades ao redor do PRONAF – Murilo Flores

Murilo Flores, um dos principais empreendedores do PRONAF, foi por mais de 30 anos técnico do governo, ocupando os cargos de pesquisador e presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), e durante o período de formulação do PRONAF, Secretário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Ele também é membro da academia, com mestrado em Economia Rural e doutorado em Sociologia Política. Trata-se de um importante empreendedor de políticas públicas, que atua na defesa da existência de um problema (falta de fomento à agricultura familiar), na proposição de soluções (criação do PRONAF como solução), estabelecendo conexões em diferentes comunidades.

Uma comunidade especial foi gerada em torno de Murilo Flores. Flores transitava em diferentes comunidades, seja governamental, já que ocupava um cargo dentro do governo (Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura) e dispunha de técnicos do governo, oriundos da Embrapa e Embrater, para auxiliá-lo; seja acadêmica, já que a sua Secretaria contava com um rubrica que possibilitava a contratação de membros da academia para realizarem consultorias, diagnósticos e soluções; seja entre os movimentos

¹⁸⁶ Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010 e à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

sociais, já que tentava dialogar com essa comunidade, muitas vezes acatando as soluções propostas pelos movimentos, mesmo que divergentes da sua, já que eles seriam os beneficiários da política pública.

Para “G”, as comunidades foram muito importantes no processo de construção do PRONAF. Dentro do governo destacam-se Ana Peliano (Comunidade Governamental), integrante do programa Comunidade Solidária¹⁸⁷, e a primeira dama, Ruth Cardoso (Comunidades: Governo, Partido Político e Academia):

como [Ana Peliano] tinha um papel muito importante de criar uma política para a inclusão social, ela via na história de um programa da agricultura familiar algo importante. E ela tinha um acesso muito forte a outra pessoa, que apesar de distante teve um papel importante, que foi a Dra. Ruth Cardoso. Então, ela subsidiava a Dra. Ruth Cardoso que cumpriu um papel importante, pois eu tinha muitas dificuldades no acesso ao governo¹⁸⁸.

Outro ator social que se destaca, segundo “G”, foi o presidente da CONTAG, Francisco Urbano, que por pertencer ao sindicato e ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), permitiu que o tema da agricultura familiar tivesse mais espaço na agenda de Cardoso:

e teve um terceiro elemento muito forte que pro bem do PRONAF que era o fato do presidente da CONTAG o Francisco Urbano ser do diretório da executiva nacional do PSDB, apesar do PSDB ser social democracia, portanto, pressupõem-se relações sindicais, talvez fosse o único sindicalista peessedebista, então o Francisco Urbano teve um papel fundamental (...) se não fosse o fato dele ser do PSDB, se ele fosse do PT, dificilmente teria crescido o PRONAF no governo Fernando Henrique.

A presença dele na executiva do partido fazia uma pressão, ele puxava as principais lideranças do Fernando Henrique pra este projeto (...) o projeto só foi viabilizado com o apoio direto do presidente, porque o Ministério da Agricultura, onde o projeto estava, não dava apoio àquilo, tanto que foi fácil tirar o PRONAF de dentro do Ministério da Agricultura porque ele foi criado fora da estrutura do Ministério propositalmente, eu sabia que se eu internalizasse o PRONAF nas secretarias, no

¹⁸⁷ O programa Comunidade Solidária foi criado no início do governo Cardoso, com o objetivo de promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade civil.

¹⁸⁸ Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

primeiro momento em que eu deixasse de ser secretário acabava tudo, acabava tudo¹⁸⁹.

E

volto a dizer, só foi pra frente porque o Urbano no PSDB, a Dra. Ruth com a liderança que ela tinha e esposa do presidente, com a Ana Peliano, perturbando ela constantemente sobre o assunto, se criou¹⁹⁰.

Murilo Flores destaca como comunidades fundamentais na elaboração do PRONAF os atores internacionais, como a FAO, e os membros da academia. Essas comunidades proporcionaram maior interação entre os atores e conseqüentemente o fortalecimento das soluções:

o mundo acadêmico foi fundamental. Quando eles viram os primeiros passos do PRONAF, começou a haver uma rede em torno, começou a chegar pessoas que eu não tinha muito contato, Zé Eli, Ricardo, Sérgio Schneider, Zander Navarro, veio um monte de gente que falava do assunto, o pessoal do nordeste começou a chegar junto, o Zé Graziano¹⁹¹.

As relações entre as diferentes Comunidades iam além da propositura de soluções para o PRONAF. Em muitos casos, os atores tornaram-se amigos:

uma pessoa que toda vez que vinha ao Brasil abordava o tema [agricultura familiar] com o Fernando Henrique, de sociólogo pra sociólogo, era o Ignacy Sachs, foi aí que me tornei amigo dele, porque toda vez que ia ao presidente e eles tinham, eles tinham reuniões sociológicas no palácio e ele defendia, fazia uma defesa da política de crédito¹⁹².

A figura a seguir ilustra algumas das Comunidades chaves na definição da agenda da agricultura familiar, elencados durante a entrevista com “G”. Ressalta-se que essas esferas não são estanques e há a participação dos atores em diferentes Comunidades, durante todo o tempo, criando intersecções entre elas. Um mesmo ator transita e se relaciona em diferentes Comunidades (acadêmica, militância política, governo, organismos internacionais, etc.).

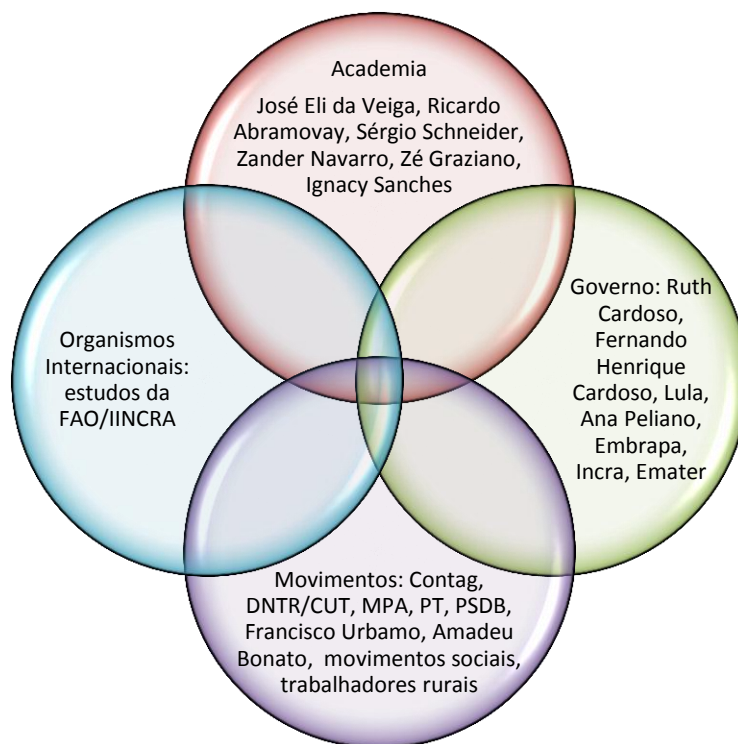
¹⁸⁹ Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

¹⁹⁰ Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

¹⁹¹ Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

¹⁹² Entrevista concedida ao pesquisador Fábio Pereira dos Santos, outubro de 2010.

Figura 09: Algumas Comunidades¹⁹³ no processo de formulação do PRONAF



Observamos, a partir das entrevistas realizadas e de pesquisa bibliográfica, que a entrada das reivindicações de uma política de fomento à Agricultura Familiar na agenda das políticas públicas, na gestão Cardoso, deve-se, em grande parte, à interação entre os diversos atores e a produção de soluções em diferentes Comunidades.

Para Murilo Flores, o PRONAF é há quase 20 anos a principal política pública de fomento à agricultura familiar por que foi formulada juntamente com os movimentos sociais, acadêmicos e outras Comunidades:

o sucesso [do PRONAF] é que ele, de fato, é um programa que foi construído pela sociedade. A definição de agricultor familiar que a CONTAG me deu eu entreguei para o Ministro dizendo que era minha proposta de definição da agricultura familiar. Toda a agenda da agricultura familiar era discutida item a item com a sociedade, inicialmente com a CONTAG, depois ampliando para outros segmentos, como eu disse, o mundo acadêmico participando. Então, por ampla participação da sociedade que se tornou irreversível o programa (...) Nós do

¹⁹³ Trata-se de algumas das Comunidades importantes na criação do PRONAF. Nesta imagem, optamos por apresentar os nomes elencados por “G”.

governo fomos os atores que permitimos que ela fosse construída, porque sem o governo não existiria, mas o que estava atrás disso, o pilar eram as forças sociais que foram primeiro a CONTAG, depois todos os outros que foram agregando, que foram dando solidez cada vez maior. Esse é o segredo de uma política perdurar 20 anos, ser a maior política que já se fez até hoje para o mundo rural, para o desenvolvimento rural ¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, analisamos como a necessidade de criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar (PRONAF) ganhou espaço dentro da agenda decisional no governo FHC, em 1995. Vimos que a entrada do tema na agenda pode ser explicada através da existência do Fluxo dos Problemas, Político e Políticas Públicas que juntos criaram uma janela de oportunidade à criação do PRONAF.

A existência de problemas favoráveis à criação do PRONAF, ou a apresentação de propostas para solução do problema, ou ainda a criação de um momento político favorável não constituem, separadamente, condições que criam a agenda da agricultura familiar. O processo de *agenda-setting* só foi possível graças à existência conjunta dos três fluxos. Uma “*idea whose time has come*”, como mostra Kingdon (1993), precisa de três componentes essenciais: a identificação de um problema, um momento politicamente favorável, soluções e uma janela de oportunidade (*policy window*). Estes componentes ou fluxos são essenciais para o acesso de um tema à agenda de governo, já que os recursos são escassos e, portanto a capacidade do governo de incluir itens na agenda é limitada.

Uma das dificuldades encontradas ao longo da pesquisa foi a classificação dos eventos para elaboração da análise. Isso ocorre porque um mesmo evento pode pertencer a fluxos diferentes. Com o intuito de não sermos repetitivos, apresentamos cada evento em um único fluxo; trata-se, por exemplo, do caso dos massacres de Eldorado dos Carajás e Corumbiara, que apesar de serem apresentados no Fluxo Político, já que esses eventos causaram comoção nacional em um governo recém empossado, resultando em um momento político favorável para as reivindicações da agricultura familiar, capturaram a atenção dos tomadores de decisão por serem eventos dramáticos foram apresentados no Fluxo Político, mas também poderiam ser apresentados no Fluxo dos Problemas, já que denunciavam as péssimas condições dos agricultores familiares, caracterizadas pela ausência Estatal, seja na criação de políticas específicas, seja na garantia do direito constitucional à vida, ou ainda poderiam ser apresentados no fluxo das

soluções, já que exigiam através das suas ocupações a desapropriação das terras improdutivas e a Reforma Agrária.

No capítulo sobre os Fluxos de Problemas, observamos que a crise na produção e distribuição de alimentos capturou a atenção dos tomadores de decisão, já que a fome ainda era um problema recorrente e a Segurança Alimentar estava presente na agenda de diferentes países. O debate sobre Segurança Alimentar passava pelas questões de democratização no acesso à terra, já que a agricultura familiar é considerada grande produtora dos produtos consumidos pela população. No início da década de noventa surgiram planos de combate à fome e à miséria, que visavam erradicar as causas que contribuíam para que 32 milhões de brasileiros sobrevivessem em condições de indigência e miséria. Internacionalmente, a questão da fome também era discutida em instâncias superiores, como a Cúpula Mundial de Alimentos que aconteceu em 1996 em Roma.

Além do debate sobre Segurança Alimentar, outro elemento essencial no Fluxo de Problemas do PRONAF foi o convênio FAO-INCRA. Este convênio, através de acadêmicos de diversas universidades brasileiras, elaborou o documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável”, que apresentou diversas políticas para fomento da Agricultura familiar. Os estudos elaborados pelo convênio FAO/INCRA apontaram a viabilidade da Agricultura Familiar, apesar de dispor de pequena área e de poucos incentivos governamentais, como políticas públicas de crédito.

Outro resultado do Convênio FAO/INCRA foi a realização do Censo Agropecuário (1995-1996), que mostrou que 85,2% dos estabelecimentos rurais no país tinham características de produção familiar, apesar de disporem de pequena área agrícola (30,5%), investimentos governamentais (25,3% dos financiamentos agrícolas) e recursos tecnológicos, a agricultura familiar era responsável por 38% do Valor Bruto da Produção (VBP).

Dentro da teoria da definição da agenda de Kingdon (1993), o relatório FAO/INCRA pode ser compreendido como um “estudo específico realizado sobre um problema particular”, já que se foca na análise da Agricultura Familiar. Já o Censo Agropecuário constitui, dentro dos indicadores, um

“monitoramento constante/rotineiro”, que permite diagnosticar problemas e possíveis desafios.

Por fim, a atenção dos tomadores de decisão pode ser capturada porque o *feedback* da operação sugere que nem toda ação política ocorre conforme o desejado/almejado (*feedback negativo*). É o caso das políticas públicas implementadas (PROCERA, PROVAP e FINSOCIAL) antes do PRONAF, que tiveram um alcance reduzido, além de pouco recurso financeiro para empréstimo.

No tocante ao Fluxo Político, observamos que as eleições presidenciais de 1994 representaram uma oportunidade para criação de novas políticas públicas, já que mudanças de governo (*turnover*) constituem momentos propícios para que novos temas integrem a agenda decisional. A vitória de FHC e a renovação do Congresso Nacional composta majoritariamente pela coligação centro-direita, articulada na aliança Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), propiciaram um “clima” nacional fértil para que novas ideias circulassem. O momento histórico era favorável para a definição da agenda da agricultura familiar, já que tínhamos um governo recentemente empossado.

Na década de noventa, os movimentos sociais, fortalecidos com o processo de redemocratização, exerciam forte pressão sobre o governo brasileiro, exigindo políticas públicas específicas e eficientes. Ainda neste período, a agricultura familiar ganhou destaque na grande mídia devido às violações aos Direitos Fundamentais cometidos contra os pequenos agricultores, como foi o Caso de Eldorado dos Carajás e Corumbiara. Segundo levantamento da Comissão da Pastoral da Terra (CPT), estima-se que entre os anos de 1991 e 1995 houve 2.470 conflitos pela posse de terra e 240 pessoas foram assassinadas. Em 1995 ocorreu um dos raros momentos na história em que diferentes movimentos sociais, como o MST e a CONTAG, DNTR/CUT uniram-se no “I Grito da Terra Brasil” para reivindicar, através de uma pauta conjunta, políticas públicas de fomento à agricultura familiar. Os agricultores reivindicavam uma política de crédito que os fortalecessem, promovendo o desenvolvimento de sistemas agrícolas ambientalmente sustentáveis, minimizando assim a concorrência dos produtos agrícolas gerada pelo

MERCOSUL. Esses fatores contribuíram para a existência de um Fluxo Político forte e bem definido.

Sobre o Fluxo das Soluções, vimos que algumas das propostas de fomento à agricultura familiar, materializadas no documento “Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (1995), fruto do convênio FAO/INCRA, feita por acadêmicos de diversas universidades do Brasil, foram importantes na busca de alternativas alinhadas aos atores sociais. A criação do conceito “agricultor familiar” trouxe maior unidade para as reivindicações, além da exigência social da criação de políticas públicas específicas.

Num primeiro momento, surgiram várias ideias desordenadas, chocando-se umas com as outras, combinando-se e até mesmo dando origem a outras ideias. Apesar da origem das políticas públicas ser difícil de discernir, o mesmo não acontece com a seleção entre elas. Na discussão sobre soluções para fomentar a agricultura familiar, a equipe de Murilo Flores e os técnicos do MAPA apresentaram propostas divergentes. Para o MAPA, a agricultura familiar integraria e disputaria crédito com os outros setores da agricultura, sem ter uma linha de crédito ou uma política pública específica. Já para a equipe de Murilo Flores, tratava-se de uma linha de crédito diferenciada com taxas de juros específicas, extensão rural e assistência técnica. No processo de seleção natural, a *policy primeval soup* (caldo político primordial), as soluções de Murilo Flores sobreviveram por apresentar maior viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas e até mesmo a antecipação de possíveis restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos (KINGDON, 1993).

A indicação de Murilo Flores para comandar a criação de uma política pública de fomento à agricultura familiar, ao invés da elaboração via MAPA, constituiu um exemplo de “evento interno ao governo”, ou seja, a mudança ocorreu no interior do governo e contribuiu efetivamente para a definição da agenda da agricultura familiar.

Para a definição do conceito de agricultor familiar, havia duas propostas distintas: a CONTAG que entendia como agricultor familiar o indivíduo que tivesse 80% da sua renda da agricultura, sem empregados, e a CNA que defendia que o agricultor familiar poderia ter até 4 módulos fiscais e 2

empregados. Como os recursos são escassos e havia uma preocupação de que pessoas mais capitalizadas integrassem o público alvo da política, disputando os recursos governamentais com agricultores mais pobres, a proposta da CONTAG sobreviveu ao caldo primordial de ideias e foi utilizada na concepção do PRONAF.

Quanto à viabilidade técnica das soluções apresentadas para compor o PRONAF, a operacionalização através de instituições financeiras, sobretudo o Banco do Brasil, só foi possível porque o governo arcou com o custo da operação do crédito.

No tocante à viabilidade política, o PRONAF encontrou no programa Comunidade Solidária espaço para sua inclusão no Plano Plurianual e no Orçamento Geral da União, o que permitiu sua incorporação como programa de governo. Para Murilo Flores¹⁹⁵ a formulação do PRONAF foi utilizada estrategicamente como meio de contenção a um dos principais movimentos sociais: o MST. Neste sentido, o PRONAF seria, conforme a teoria incrementalista de Lindblom (2006), criado para conter a insatisfação dos Movimentos sociais, ou seja, não atinge a raiz do problema que é o acesso à terra, mas atinge os ramos e galhos, a medida que se torna uma política paliativa dos problemas da agricultura familiar. Por se tratar de uma afirmação extremamente estratégica, sob o ponto de vista político, não encontramos em material oficial do governo algo que ratificasse tal afirmação.

A partir da junção destes eventos, verificou-se a abertura de uma janela de oportunidade (*political window*), que permitiu que a temática da agricultura familiar passasse a fazer parte da agenda do governo. Quando as janelas se abrem, as correntes políticas podem convergir mediante a liderança de um empreendedor político, formando assim a agenda de um governo, e consequentemente a elaboração de uma política pública.

A abertura de uma janela de oportunidade é algo que dura somente por um curto tempo. Desta forma, a atuação dos empreendedores de políticas públicas (*entrepreneurs*) é fundamental. Observamos que a atuação de Murilo

¹⁹⁵ Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 20/06/2014. Florianópolis: 2014.

Flores e sua equipe foi fundamental na conexão entre os fluxos de problema, político e solução que resultaram na constituição do PRONAF.

No caso do PRONAF, dois tipos de Janelas de Oportunidades foram abertas: Janela de problemas (o surgimento do problema da falta de uma política pública de fomento à agricultura familiar, bem como as soluções apontadas pelos atores acadêmicos, como no estudo FAO/INCRA, “Diretrizes de Política Agrária e de Desenvolvimento Sustentável” e pauta dos movimentos sociais), e a Janela Política (a eleição de FHC criou um ambiente propício às reivindicações dos movimentos sociais, bem como os abusos cometidos pelo poder público diante dos movimentos sociais, que causaram grande repercussão na mídia e apoio da população à Agricultura Familiar).

Neste trabalho discutimos de maneira sucinta as comunidades de formulação do PRONAF. Vimos que a criação dessa política só foi possível graças à junção dos Fluxos dos Problemas, Político e Soluções e as comunidades complexas e cheias de nós entre seus atores. Na análise empírica da trajetória da construção e articulação ao redor do PRONAF, descrita em entrevista por “G”, observou-se que as comunidades dos movimentos sociais, academia, órgãos internacionais, governo, partido político interagem e formavam um complexo mosaico o que conferia maior força às soluções apresentadas para fomentar a agricultura familiar.

Por fim, nossa hipótese, baseada na teoria de John Kingdon (1993), que afirma que elementos como problemas, políticas públicas e participantes/pessoas são fundamentais para formar a agenda foi confirmada. A junção (*coupling*) dos fluxos de problemas, políticas públicas e participantes permitiu a criação de uma janela de oportunidade (*policy windows*) para a introdução do PRONAF na agenda governamental.

As políticas públicas de fomento à agricultura familiar não podem ser concebidas como instrumentos isolados. É preciso ter uma visão global do problema e reconhecer que, dada a sua dimensão, não se trata apenas de integrar organicamente as políticas específicas de apoio à agricultura familiar à política macroeconômica e às políticas setoriais. Ao contrário, trata-se de definir uma estratégia de desenvolvimento nacional, políticas macroeconômicas e setoriais compatíveis com a proposta de estimular um padrão de crescimento

econômico com equidade social, fortalecer as iniciativas individuais da pequena e média empresa urbana, a agricultura familiar, gerar empregos urbanos e rurais, reduzir a pobreza, dentre outros (BUAINAN, ROMEIRO, GUANZIROLI, 2003).

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1998.

ALMEIDA, Luciano Mendes. **Reforma agrária, por quê?** Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 28 de outubro de 1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/10/28/opinioao/8.html>, acesso em 16/09/2014.

ARAÚJO FILHO, Francisco Urbano. **O que há de errado?** Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 28 de abril de 1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/28/opinioao/10.html>, acesso em 10/10/2014

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. IE/UNICAMP, 2003

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **As Políticas Agrícolas e a Agricultura Familiar No Sul do Brasil**. Caderno de Pesquisa nº 07, maio de 1997. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/as_politicas_agricolas_e_a_agricultura_familiar.pdf, acesso em 10/10/2014.

BITTENCOURT, Gilson Alceu; ABRAMOVAY, Ricardo. **Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol**. Revista Economia Ensaios, 2001. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/22344>, acesso em 10/09/2014.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**, ano 5, nº 10, Porto Alegre, 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O Processo de Agenda Setting na Reforma da Administração Pública** (1995-2002). Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Transformando Ideias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas**. 34º Encontro Anual da Anpocs 25 a 29 de outubro de 2010. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1615&Itemid=350, acesso em 14/09/2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília, 1994.

CAVALHEIRO, E. A. Prefácio. In: LIMA, Dalmo Marcelo de Albuquerque; WILKINSON, John. (Org.). **Inovação nas tradições da agricultura familiar**. Brasília, CNPq/Paralelo 15, 2002.

COMISSÃO DA PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no Campo Brasil 1996**. Disponível em: [http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-públicaçao/254-conflitos-no-campo-brasil-1996?Itemid=0](http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-p%C3%BAblica%C3%A7%C3%A3o/254-conflitos-no-campo-brasil-1996?Itemid=0), acesso em 12/05/2014.

COMPARATO, Bruno Konder. **A Ação Política do MST**. São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10377.pdf>, acesso em 11/03/2014.

CONTI, Bruno Martarello; ROITMAN, Fábio Brener. **PRONAF**: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf, acesso em 06/09/2014.

CORREA, Vanessa Petrelli. Análise das Liberações Recentes de Recursos do PRONAF: **Uma Mudança na Lógica de Distribuição?** Revista Econômica do

Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 1, jan-mar. 2007. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=41, acesso em 28/06/2014.

DESER. **Manual do PRONAF**: sua história, as modalidades de crédito disponíveis e como viabilizar o crédito pelo programa. Curitiba: 1997.

DESER. **PRONAF – Uma Conquista da Agricultura Familiar**. Curitiba: s.d.

DIANE, Mario; BISON, Ivano. **Organizações, Coalizões e Movimentos**. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 03, Brasília: 2010. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6564>, acesso em 21/11/2013.

DOMINGUES, Alexandre Pires. **Crédito PRONAF**: conquista afirmação e reconhecimento. O processo de formulação de uma política pública. Dissertação de mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 09 de agosto de 2007.

DRAIBE, Sonia. **A Política Social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo soc., vol.15, nº 2. São Paulo: Novembro, 2003 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004, acessado em 12/10/2011.

DIEESE; NEAD; MDA **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. São Paulo: 2011.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Carlos Guanziroli (coord.). Segunda versão. março/1995.

FELICIO, Munir Jorge. **Contribuição ao debate Paradigmático da Questão agrária e do capitalismo agrário**. UNESP: Agosto de 2011. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/ltd/tese_munir.pdf, acesso em 11/03/2014.

FERNANDES, Bernardo Mançano (org.). **Campesinato e Agronegócio na América Latina**: a questão agrária atual. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

GAZELLA, Ademir; MALUF, Renato; BONNAL, Philippe (org.). **Agricultura Familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, volume nº42, nº1 e 2. Florianópolis. Outubro de 2008.

CONTAG. **Grito da Terra Brasil**: por um país sem fome, sem violência e com trabalho. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/fpauta-geral-gtb_1995.pdf, acesso em 10/09/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>, acesso em 13/02/2014.

KINGDON, John. "How Do Issues Get on Public Policy Agendas?" In: William Wilson (org.). **Sociology of the Public Agenda**. London: Sage, 1993.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5º ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar**: comparação internacional. Vol. I: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LINDBLOM, Charles. Todavía tratando de salir del paso. In. SARAVIA, Enrique. e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

LOBO, Thereza. Comunidade solidária: estratégia para desenvolvimento social. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044527.pdf>,
acessado em 10/05/2012.

MALYSZ, Paula Angélica; CHIES, Cláudia. **A IMPORTÂNCIA DO PRONAF NA PERMANÊNCIA DO AGRICULTOR FAMILIAR NO CAMPO**. Disponível em: http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1395_1.pdf,
acessado em 12/05/2013.

MARQUES, Eduardo. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**- VOL. 21 Nº. 60, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>, acesso em 10/01/2014.

MARQUES, Maria Inez Medeiros. **A atualidade do uso do conceito de camponês**. Revista Nera. Ano nº 11, vol. nº 12. São Paulo. 2008.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. **Concepção em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar**: uma releitura sobre a criação do PRONAF. Raízes. Volume nº 22, número nº 02. Campina Grande. 2003.

MARTINS, José de Souza. **O poder do Atraso**: Ensaio de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MATTEI, Lauro. **PRONAF 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: MDA, 2006.

MENDONÇA, Letícia. **Transformando burocracias para financiar os mais pobres: a evolução do PRONAF Crédito Grupo B**. Revista do Serviço Público. Brasília. 2008.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sérgio.. **A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil**: o Programa de Aquisição de Alimentos. Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ). Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/849.pdf>.

MULLHER, Geraldo. **Agricultura brasileira no futuro MERCOSUL.** Perspectiva. São Paulo: 1995. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n01/v09n01_15.pdf, acesso em 02/09/2014.

NEY, Marlon Gomes. A Reforma Agrária e o Plano Real, de 1995 a 1998. **XL Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural.** Rio Grande do Sul, 2002.

NUNES, Sidemar Presotto. **O crédito rural do PRONAF e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar.** Deser, 2007. Disponível em: <http://www.deser.org.br/documentos/imagem/PRONAF.pdf>, acesso em 10/03/2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo à política de estado:** reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. Educ. Soc. vol.32 n.115 Campinas Apr./June 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302011000200005&script=sci_artt_ext, acesso em 10/03/2014.

PILLA, Marco; ANDRADE, Márcia Regina de Oliveira; MARQUES, Luiz Antônio de Paula; UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Fundação Itesp:** sua história e realizações, evolução das políticas agrária e fundiária no Estado de São Paulo. São Paulo: Itesp. 2013.

PLANAF. **Secretaria do desenvolvimento rural, Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF),** Brasília, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, agosto de 1995.

RODRIGUES, Marta Assumpção. **Folha Explica:** Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010.

SALLUN JÚNIOR, Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, 2003.

SALLUN JÚNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social: Revista Sociologia da USP**. São Paulo, 1999.

SANTOS, Fábio Pereira. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. Tese (doutorado)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2011.

SCHNEIDER, Sergio; MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

Secretaria do Desenvolvimento Rural. **Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF)**. Brasília, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, agosto de 1995.

SENRA, Nelson de Castro. **O Censo entra em campo: o IBGE e a história dos recenseamentos agropecuários**. IBGE, 2014.

SILVA, José Graziano. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados** 15 (43), 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a05.pdf>, acesso em 11/09/2014.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. **A face oculta(da) dos Movimentos Sociais**: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/24520>, acesso em 15/11/2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre: 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>, acesso em 10/03/2014.

STEDILE, João Pedro. **Governo FHC e a propaganda virtual**. Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/2841>, acessado em 06/10/2011.

VEIGA, José Eli. Política agrícola diferenciada IN: Teixeira, Erly Cardoso; VIEIRA, Wilson. **Reforma da Política Agrícola e Abertura Econômica**. IFV-FAPEMIG, Minas Gerais: Viçosa, 1996.

WEBER, Max. **Três Tipos Puros de Poder Legítimo**. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/weber_3_tipos_poder_morao.pdf, acesso em 11/03/2014.

Sites Consultados

- <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=W2024920>, acessado em 02/05/2012.
- <http://freakshowbusiness.wordpress.com/tag/cassia-eller/>, acesso em 03/09/2014.
- <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/03/bancos-cobraram-em-janeiro-maior-taxa-de-juros-em-tres-anos.html>, acesso em 02/06/2014.
- http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/PRONAFPRONAF/arquivos-tecnicos-plano-safra-13-14/S%C3%ADntese_dos_normativos_sobre_d%C3%ADvidas_rurais_no_PRONAFPRONAF_24_01_2014.pdf, acesso em 04/06/2014.
- <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>, acesso em 01/07/2014.
- <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/PRONAFPRONAF/2258856>, acesso em 03/06/2014. em 02/06/14.
- <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/seaf>, acesso em 28/05/2014. Gelinski e Seibel (2008)
- <http://souagro.com.br/investimento-na-agricultura-familiar-tem-aumento-de-14/>, acesso em 02/06/14.
- <http://teratologiacriminal.blogspot.com.br/2013/07/massacre-de-eldorado-dos-carajas.html>, acesso em 03/09/2014. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/fpauta-geral-gtb_1995.pdf, acesso em 03/09/2014.
- <http://terramagazine.terra.com.br/blogterramagazine/blog/2014/04/17/frei-xavier-%E2%80%9Cvotar-bem-e-o-unico-tributo-aos-mortos-de-carajas%E2%80%9D/>, acesso em 03/09/2014.
- <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/historia/galeria-de-ministros>, acesso em 30/08/2014.
- <http://www.bcb.gov.br>, acesso em 30/06/2014.
- http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2629_v2_l.pdf, acesso em 28/06/2014.

- http://www.bnb.gov.br/Content/Aplicacao/Grupo_Principal/Home/Conteudo/PortalBN.asp, acessado em 08/04/12.
- http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=419, acesso em 28/06/2014.
- http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf, acesso em 28/06/2014
- <http://www.brasil.gov.br/secoes/mulher/desigualdade-de-generos/mulheres-rurais-e-das-florestas/print>, acessado em 02/02/12.
- <http://www.brasildefato.com.br/node/17740>, acesso em 03/09/2014.
- http://www.contag.org.br/imagens/fpauta-geral-gtb_1995.pdf, acesso em 04/09/2014.
- <http://www.cptnacional.org.br/index.php/p%C3%BAblicasoes-2/noticias-2/12-conflitos/1787-massacre-de-sem-terra-ocorrido-ha-18-anos-em-corumbiara-esta-longe-de-desfecho>, acesso em 03/09/2014.
- <http://www.dhnet.org.br/w3/cdhmp/cdh/chico.htm>, acessado em 20/04/2013.
- <http://www.diariodecuiaba.com.br/arquivo/050498/brmundo2.htm>, acessado em 24/05/12.
- <http://www.dieese.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>, acesso em 10/10/2014.
- <http://www.fct.unesp.br/#!/pos-graduacao/--geografia/corpo-docente/>, acesso em 10/03/2014.
- http://www.gritodosexcluidos.org/cartazes/cartaz_1996/, acesso em 03/09/2014.
- <http://www.ibge.gov.br/home>, acessado em 06/06/12.
- <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>, acesso em 03/09/2014.
- http://www.lusosofia.net/textos/weber_3_tipos_poder_morao.pdf, acesso em 11/03/2014.
- <http://www.mst.org.br/node/15995>, acesso em 03/09/2014.
- <http://www.mst.org.br/node/15995>, acesso em 09/12/2014.
- <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/apresentacao/index.php?p=16059>, acesso em 01/03/2014.

- <http://www.riocomovamos.org.br/portal/arquivos/TherezaLobo.pdf>, acesso em 14/09/2014.Sites
- http://www.tranca-on-line.blogspot.com.br/2012_08_01_archive.html, acesso em 03/09/2014
- <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf> , acesso em 30/06/2014.
- http://www.usp.br/prolam/downloads/2011_1_iglecias_18.pdf, acessado em 05/05/12.
- <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/31/brasil/6.html>, acesso em 04/09/2014.
- <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/25/opinioao/10.html>, acesso em 10/10/2014.
- <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 16/08/2014.
- <https://www.youtube.com/watch?v=vk38JWUh-OE>, acesso em 01/08/2014.
- [ttp://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf), acesso em 28/06/2014.

Entrevistas

Alberto Ercílio Broch. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

Começou sua militância, no início dos anos 80, nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Em 1983, iniciou sua participação no movimento sindical ao assumir a suplência do Conselho Fiscal do STTR de Alto Alegre. Em 1986, foi eleito para a Presidência do Sindicato e para o Conselho de Administração da Cooperativa de Triticale de Espumoso (Cotriel). Vice-presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (Fetag/RS). Presidente da Fetag/RS em 1994. Presidente da CONTAG desde 2009¹⁹⁶.

Amadeu Bonato. Entrevista concedida à autora em 22/04/2012. Paraná: 2012.

Desde 1983 pertence à “Oposição Sindical”. A partir de 1985 integrou a equipe de formadores da ESMA - Escola Sindical Margarida Alves, que por dentro da Articulação Sindical Sul (RS, SC, PR, SP e MS) fazia formação para lideranças e dirigentes das organizações do campo (organização sindical, movimento sem terra, barragens e mulheres) da região Sul. Em 1990, a equipe da ESMA foi incorporada ao DESER, criado em 1988. De 1995 até 1997 foi assessor da CONTAG.

Bernardo Mançano Fernandes. Entrevista concedida à autora em 07/2013. São Paulo: 2013.

Graduado em Geografia (1988), mestre em Geografia Humana (1994) e doutor em Geografia Humana (1999) pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado pelo *Institute for the Study of Latin American and Caribbean - University of South Florida* (2008). Professor Livre-Docente pela UNESP (2013).

¹⁹⁶ Disponível em:

<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=236&nw=1>, acesso em 20/20/2014.

Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe - Territorial - do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais - IPPRI.

Carlos Guanziroli. Entrevista concedida à autora em 18/03/2014. São Paulo: 2014.

Possui graduação em Economia pela Universidade Nacional de Buenos Aires-UBA(1975), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro- COPPE (1983), Doutorado em Economia - University College London- UCL (1990) e Pós Doutorado pela University of California UCSC (2003). Atualmente é professor associado III da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi Consultor- Pesquisador da FAO/ONU entre os anos 1992-2002, onde desenvolveu o relatório “Diretrizes de Política Agrícola Sustentável”, em 1995. Publicou 6 livros e 40 artigos nas áreas de agricultura familiar, agronegócio e cadeias agroindustriais¹⁹⁷.

Eliziário Toledo. Entrevista concedida à autora em 27/04/2012. Rio Grande do Sul: 2012.

Técnico agrícola. Trabalhou na Souza Cruz e Avipal (hoje *BrazilFoods*)- área de produção de aves e suínos- por quase 20 anos. Assessor de política agrícola na Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG/RS) por 10 anos. Formado em Ciências Sociais na UFRGS. Mestre em Desenvolvimento Rural (2009). Atualmente Assessor de Meio Ambiente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, e professor universitário em Direito Ambiental e Sociologia Geral.

¹⁹⁷ Disponível em:

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4721465T8>, acesso em 10/10/2014.

Francisco Urbano. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

Trabalhador meeiro nordestino (do Rio Grande do Norte), sindicalista desde os anos 1960, diretor da CONTAG de 1974 a 1998 e presidente da entidade entre 1991 e 1998.

Gilson Alceu Bittencourt. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

Agrônomo (UFPR), Especialista em Políticas Públicas (*Univesity of Texas at Austin*). Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (UNICAMP). Assessor Técnico do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), entre 1992 –2000; Secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), entre 2001 –2002. Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, entre 2003 – 2010. Secretário-Executivo Adjunto da Casa Civil da Presidência da República, entre 2010 – 2014.

Joacir Aquino. Entrevista concedida à autora em 29/05/2012. Rio Grande do Norte: 2012.

Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte há 10 anos. Estuda, desde 2001, o tema “Agricultura familiar e políticas públicas”, com enfoque na região nordeste. Entre 2010 e 2011 foi coordenador do projeto liderado pelo prof. Sergio Schneider (PGDR/UFRGS).

Murilo Flores. Entrevista concedida à autora em 22/06/2014. Florianópolis: 2014.

Foi presidente da EMBRAPA (1990 a 1995); Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e Secretário-executivo do Conselho Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de

1996 a 1999. Atualmente Secretário de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

Ricardo Abramovay. Entrevista concedida à autora em 26/03/2014. São Paulo: 2014.

Possui Graduação em Filosofia, pela Université de Paris X, Nanterre, Paris X, França (1970 – 1974), Mestrado em Ciência Política (1979-1981) pela Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Doutorado em Ciência Econômica (1988-1990) pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil. Pós-Doutorado pela Fondation Nationales des Sciences Politiques e Livre-docência pela Universidade de São Paulo (1991)¹⁹⁸. Consultor da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) entre 1994-2004. Professor titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da USP.

Sidemar Nunes. Entrevista Concedida à autora em 19/08/2011. Paraná, 2011.

Graduado em Agronomia (UTFPR), Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná, Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Atualmente professor da área de Sociologia e Extensão Rural da Universidade tecnológica Federal do Paraná e coordenador do curso de Licenciatura em Educação do Campo. Possui experiência em questão agrária; estrutura de classes no campo; economia política e ecologia; políticas agrícolas e fundiárias.

Valter Bianchini. Entrevista concedida à autora em março de 2014. Brasília: 2014

Agrônomo, especialista em Políticas Públicas da Agricultura pela UNICAMP. Doutorado em Meio Ambiente pela Federal do Paraná. Trabalhou na Extensão

¹⁹⁸ Disponível em: <https://uspdigital.usp.br/tycho/CurriculoLattesMostrar?codpub=87A0B5EB1898>, acesso em 10/10/2014.

Rural da EMATER Paraná, e foi coordenador do DESER (Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais). Secretário da Agricultura Familiar entre 2003-2006, Secretário da Agricultura no estado do Paraná entre 2007-2010. Atualmente Secretário da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.